

Uruguay Trabaja: *Proceso de implementación de cupos sorteados y derivados. Características y dificultades (2014).*

Documento de trabajo N° 39

Julio 2015

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Marina Arismendi – Ministra

Ana Olivera - Subsecretaria

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

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo / Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia De Rosa, Ana Ermida, Thomas Evans, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Mario Real.

Departamento de Evaluación Institucional y dispositivos territoriales: Fabricia Assandri, Andrea Fernández, Cecilia Giambruno.

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco/Supervisoras de Campo: Belén Masi, Natalia Reyes/ Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Agustina Bentacor, Ivanna Colman, Luciana Cribari, Karen Cuelho, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Ignacio Linn, Juan Meyer, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Maria José Sica

División de Monitoreo. Director: Virginia Sáenz

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

Departamento Planificación y Diseño: Ana Laura Casotti / Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik, Alejandra Triñanes.

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Luis Lagaxio

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

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

Encargada Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez, Matías Bleier

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

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

Observatorio Social. Director: Manuel Píriz

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti / Equipo: Julio Llanes, Lucía Villamil, Carolina Guidott,

Departamento de Repertorio de Programas Sociales: Paola Castro / Equipo: Alejandro Guedes, Fanny Rudnitzky, Susana Tomé, Fabián Carracedo,

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

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

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Mayo de 2014

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

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1854

Correo electrónico: aermida@mides.gub.uy; lcosse@mides.gub.uy; vrojo@MIDES.gub.uy;

mmoreno@mides.gub.uy

www.mides.gub.uy

Contenido

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción.....	9
Diseño de Evaluación.....	11
Descripción de procedimientos para la asignación de cupos.....	11
2. Principales resultados.....	14
2.1. Cupos y derivados.....	14
Valoración general de los cupos.....	14
Dificultades en la implementación.	16
Tensión entre los objetivos de los programas que derivan y los de UT	22
Articulación entre los equipos en territorio y UT central.....	23
Articulación entre UT y programas u otras unidades de gestión.	24
2.2. Empleabilidad	28
Adquisición de competencias específicas.....	28
Capacitaciones específicas y demandas del mercado de trabajo	28
Adquisición de habilidades básicas, generales y transversales.....	29
Percepción sobre la valoración del trabajo formal.....	30
Perspectiva de inclusión en el mercado formal de los participantes de UT.....	31
Mejora en la empleabilidad de las personas que ingresaron a través de cupos.....	32
2.3. Sugerencias sobre el diseño, la implementación y el proceso del Programa	34
2.4. Sobre el abordaje propuesto por los equipos en el acompañamiento	38
3. Consideraciones finales:	39
Anexo I.....	41

Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene los resultados de la evaluación del Programa Uruguay Trabaja (UT) para su edición 2014.

Para esta edición, a partir de la modificación¹ de la Ley 18240 que crea el Programa, se incorporan cupos para participantes con características particulares vinculadas a factores que acentúan su situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo. De este modo, según se indica en el Pliego del llamado a OSC: *“Para la edición 2014 del Programa Uruguay Trabaja, se resolvió crear un cupo del 8% del total de los inscriptos para personas afrodescendientes, un 4% para personas con discapacidad y un 2% para personas trans.”* (Pliego del llamado a OSC 2014). Las personas afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas *trans*, ingresan a UT a través del mecanismo de sorteo. Finalmente también se incorpora un cupo del 6 % de participantes derivados de los Programas Prioritarios (Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo), y de programas que atienden a personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, víctimas de violencia doméstica, y personas privadas de libertad, dando lugar a nueve poblaciones específicas.

En este sentido, se acordó con el Programa UT una evaluación que contemplara estos cambios, tanto desde el punto de vista de su implementación con el fuerte componente de articulación que implica, así como en función del objetivo general que orienta el programa y que tiene que ver con la mejora de la empleabilidad de los participantes.

Para la realización de este informe se utilizó la información recabada a partir de las entrevistas realizadas a referentes de los siguientes programas y unidades de gestión: Violencia Basada en Género, Uruguay Crece Contigo, Departamento de Articulación con el Sistema Penal, Junta Nacional de Drogas, Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Jóvenes en Red, Pronadis y Perspectivas Transversales. Asimismo, se utilizó la información recabada a partir de las entrevistas realizadas a integrantes de equipos técnicos que trabajan con los participantes, entrevistas realizadas a equipos que trabajan en los siguientes Departamentos: Canelones, Cerro Largo, Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. A partir de dicha información se intentó conocer también la percepción de los entrevistados sobre el efecto que el programa tiene en la empleabilidad de los participantes.

En primer lugar, en cuanto a los cupos, es importante señalar que no se logró cubrir el 100% de los cupos asignados para derivados directos. Del total de cupos previstos, en agosto del 2014 se encontraban participando 110 personas, el 61% de los cupos previstos por la Ley.

Los principales resultados de la evaluación se resumen a continuación:

¹ Modificación en la que se agrega el artículo 4º: “Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, 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 violencia, consumo problemático de sustancia psicoactivas u otros factores” (24/10/2013).

- En términos generales, todos los entrevistados valoran la posibilidad de que se integren cupos específicos en UT, porque se visualiza como una oportunidad para la inserción social de estas poblaciones con problemáticas específicas. En este sentido, manifestaron el interés de mantener la incorporación de cupos, y algunos incluso señalaron la importancia de considerar la posibilidad de aumentar la cantidad de cupos asignados para cada población, más allá de las dificultades que se plantearon.

Sin embargo, todos los entrevistados señalaron que el programa no se ajustó ni reglamentó lo suficiente para incorporar la modalidad de cupos. Las condiciones organizativas y reglamentarias no estuvieron dadas desde el inicio y se fueron generando durante la implementación de esta nueva modalidad. Esto significó que el programa en muchos casos no se ajustara a los requerimientos de cada población.

- A pesar de la valoración positiva sobre el programa y la posibilidad de incorporar cupos, los entrevistados señalaron diversas dificultades que se presentaron en la edición 2014 esencialmente atribuidas al hecho de que se trató de la primera experiencia que incorporó la modalidad cupos, entre las cuales se encuentran las siguientes: i) cambios en la División socio laboral (cambios de personal, renuncias y nuevas contrataciones); ii) falta de información clara y precisa sobre el Programa UT y la implementación de los cupos, iii) falta de difusión del programa UT por parte de los programas y oficinas que derivan, iv) demoras en la implementación de los cupos, v) dificultades con el proceso de implementación del programa para personas con discapacidad, vi) tensión entre los objetivos particulares de los programas prioritarios y los requisitos formales de ingreso y tránsito por el programa UT, vii) dificultad para lograr una buena articulación y trabajo conjunto entre los Programas y el equipo de UT. A su vez, se destaca la necesidad de capacitación y sensibilización a equipos técnicos de UT y de las OSC.
- A continuación se presentarán resultados que tienen que ver con aspectos relacionados a las posibles mejoras que pueden ocurrir en la empleabilidad de las personas que transitan por UT. Se intentó contemplar aspectos que hacen a las mejoras que realizan los participantes a partir de la capacitación y de la experiencia de trabajo grupal, así como aspectos de contexto, es decir, de las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo para estas personas. Todo esto a partir de la visión de los equipos que realizan el acompañamiento de los grupos. Vale aclarar también que el eje cupos/derivaciones también estará presente en el análisis.
- En relación a la adquisición de competencias específicas por parte de los participantes de UT, existen diversas percepciones. En general, los técnicos entrevistados señalan que los participantes logran apropiarse de la capacitación específica que se les brinda.

Se torna fundamental señalar también, que varios de los técnicos consultados manifiestan que son pocos los casos en que los participantes luego se dedican a trabajar en lo que aprendieron durante el programa. De la mano de esto, varios técnicos señalan que la capacitación específica es útil para los participantes pero para aplicar lo aprendido al ámbito personal y no al ámbito laboral formal propiamente

dicho. Se destaca por lo tanto que los participantes logran apropiarse de nuevos conocimientos que luego vuelcan a su vida personal.

- En cuanto a la relación entre las capacitaciones brindadas por el programa y la demanda del mercado de trabajo de la zona, algunos entrevistados señalaron que el ajuste entre ambas no fue el adecuado. De esta forma, las capacitaciones que brinda el Programa parecen no contemplar la demanda de trabajo local.
- Tal como se ha constatado en anteriores evaluaciones de Uruguay Trabaja (Informes de Evaluación de UT 2009 y 2012 – DINEM), la gran mayoría de los técnicos entrevistados también señalan que los participantes de Uruguay Trabaja adquieren habilidades sociales en su tránsito por el Programa. Se manifiesta que incorporan capacidades de relacionamiento y de convivencia, así como habilidades para mejorar el trato con compañeros y jerarquías, todo lo cual puede considerarse parte de la noción de “cultura de trabajo”.

Es importante en este momento hacer referencia a que varios entrevistados señalan que los cambios se observan en la adquisición de las competencias y habilidades recién descritas, pero que las nuevas competencias que adquieren no son suficientes para que los participantes puedan acceder a un trabajo formal digno. Se manifiesta que los empleos del mercado de trabajo formal a los que pueden acceder son los que tienen malas condiciones de trabajo. Se refieren al hecho de que más allá de que adquieren determinadas habilidades y competencias muy importantes para el trabajo, estas no son suficientes por sí solas para que puedan competir en el mercado de trabajo.

En relación a esto, es necesario mencionar que algunos entrevistados señalan que es necesario también sensibilizar y capacitar a los empleadores para que contraten a personas que están transitando situaciones de vulnerabilidad y ofrecerles buenas condiciones de trabajo. Esto va de la mano de lo que se señaló sobre las malas condiciones laborales que se ofrece en el mercado de trabajo para esta población. Se señala que hay que generar estrategias para que los empleadores contraten personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo (participantes de Uruguay Trabaja, y más aún los que ingresan por cupos).

- En relación a la valoración del trabajo formal por parte de los participantes, los entrevistados señalan que los mismos comienzan a valorar el trabajo formal a partir de su tránsito por el programa. Se sostiene que los participantes valoran los beneficios del mismo, pero que igualmente luego no necesariamente adquieren o buscan trabajo en el mercado formal. Incluso se señala que la menor cantidad de participantes son los que buscan luego un trabajo formal. Algunos entrevistados manifiestan que se logra concientizar sobre los beneficios del trabajo formal, pero que la informalidad ofrece algunas ventajas que la formalidad no (flexibilidad de horarios, ingresos para el “día a día”, e incluso mejores ingresos líquidos). También se señala que en algunos casos existe el miedo a no poder sostener un trabajo formal, o que el trabajo formal al que se accede sea de malas condiciones (de trabajo). Asimismo, existe la percepción de que en muchos casos, las personas quieren continuar en el mercado laboral informal luego de su tránsito por el programa.

- Entre los entrevistados existe la percepción de que la población que accede a UT ha ido cambiando con la disminución de la tasa de desempleo en los últimos años: al inicio, muchas de las personas que accedían a UT habían quedado desempleadas como consecuencia de la crisis del 2002, y eran personas que tenían incorporados hábitos y cultura de trabajo. Actualmente accede al programa población que se encuentra desempleada desde hace mucho tiempo, que transita por un período extenso de exclusión del mercado de trabajo formal. Importa destacar que esta opinión se encuentra muy extendida entre los equipos técnicos.
- A pesar de que en una primera instancia se señala que no hay grandes diferencias entre la mejora en la empleabilidad de quienes ingresan por cupos y el resto del grupo, luego, del discurso de los técnicos se desprende que las personas que ingresan por cupos son las que pueden enfrentarse a mayores dificultades.

A partir del análisis de la información que emana de las entrevistas realizadas a integrantes de equipos técnicos, encontramos una serie de cuestionamientos y sugerencias sobre el diseño, la implementación y el proceso del Programa, los que se enumeran a continuación:

Vinculadas a la implementación:

- importancia de tener todos los materiales antes de iniciar el Programa;
- necesidad de contar con información sobre la situación de las personas que ingresarán por cupos antes del inicio del Programa;
- necesidad de una mejor selección de personas que ingresan a UT (personas que puedan sostener el proceso que significa el Programa).
- necesidad de mayor carga horaria destinada a la capacitación específica dentro del Programa y de revisar la organización de la capacitación dentro del transcurso del programa de forma tal que ésta sea mejor aprovechada;

Vinculadas a la formación de los equipos técnicos:

- necesidad de mayor capacitación de los equipos técnicos para el trabajo con cupos;

Vinculadas al egreso:

- necesidad de que exista continuidad de las estrategias que vinculan a los participantes al mercado de trabajo formal, luego del Programa UT;
- necesidad de seguimiento luego del tránsito por UT, para conocer la situación posterior de las personas que transitan por el programa;

Consideraciones finales:

La incorporación de cupos y derivaciones directas hizo emerger tensiones estructurales con las que tiene que lidiar el programa. Una de ellas tiene que ver con la manera en que se conjuga por un lado el objetivo de mejora de la empleabilidad, orientado a que a la salida del programa

las personas se puedan insertar en el mundo del trabajo, con, por el otro lado, las características de la población que se acerca al programa, sobre todo la que lo hace a través de cupos y derivaciones. En no pocos casos, la fragilidad de la situación que atraviesan las personas (pensemos en consumo problemático de drogas, situación de calle, situaciones de violencia de género), impide que se pueda plantear de modo realista como horizonte, su incorporación al mercado formal de trabajo (con las exigencias horarias y los magros sueldos que se ofrecen en el mercado).

Esta situación lleva a que el objetivo que se pueda plantear con esta población tenga que ver con el sostenimiento del pasaje por el programa de la mejor manera posible, lo que implica ciertas contemplaciones y tolerancia en cuanto a asistencia y participación en actividades del programa. Esto tiene como consecuencia no deseada, el hecho de que las condiciones de la experiencia de trabajo protegido que ofrece UT, se alejen cada vez más de las que cabe esperar en un trabajo formal, lo que a su vez hace que el “salto” de una experiencia a otra sea muy brusco, y –según testimonios de las entrevistas- genere experiencias de inclusión laboral frustradas. Pese a que esta situación se hace evidente en algunos casos de derivaciones y de cupos, los entrevistados señalan que se trata de una situación que se da en general con la población que se viene acercando al programa sobre todo en las últimas ediciones.

Para finalizar, el problema de la ausencia de instancias formales que establezcan una continuidad entre el pasaje por el programa y el período de búsqueda de una inserción laboral queda patente en el discurso de los técnicos. La coordinación de estas instancias post-programa para los egresados no debería ser difícil de implementar, a la vez que sería un estímulo adicional para la culminación de las actividades previstas por el programa. En esta línea están comenzando a perfilarse algunas propuestas dentro de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral desde 2015.

1. Introducción

El presente documento contiene los resultados de la evaluación del Programa Uruguay Trabaja (UT) para su edición 2014.

Para esta edición, a partir de la modificación de la Ley 18240 que crea el Programa, se incorporan cupos para participantes con características particulares vinculadas a factores que acentúan su situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo. De este modo, según se indica en el Pliego del Llamado a OSC: *“Para la edición 2014 del Programa Uruguay Trabaja, se resolvió crear un cupo del 8% del total de los inscriptos para personas afrodescendientes, un 4% para personas con discapacidad y un 2% para personas trans. De esta forma, el Ministerio continúa su línea de acciones afirmativas para contemplar aquellos grupos de población que sufren mayores niveles de vulnerabilidad.”* (Pliego del Llamado a OSC 2014). Las personas afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas *trans*, ingresan a UT a través del mecanismo de sorteo. Además también se incorpora un cupo del 6 % de participantes derivados de los Programas Prioritarios (Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo), y de programas que atienden a personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, víctimas de violencia doméstica, y personas privadas de libertad, dando lugar a nueve poblaciones específicas. Además, en el pliego del documento se señala que para el caso de los participantes derivados directamente, *“La implementación de dichos cupos se realiza principalmente a través de derivaciones de organizaciones especializadas...”* (Pliego del Llamado a OSC 2014).

En este sentido, se acordó con el Programa UT una evaluación que contemplara estos cambios, tanto desde el punto de vista de su implementación -con el fuerte componente de articulación que implica-, así como en función del objetivo general que orienta el programa y que tiene que ver con la mejora de la empleabilidad de los participantes.

En el pliego del llamado a OSCs 2014 figura el siguiente objetivo general del Programa UT: ***“Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la orbita personal, familiar y social.”*** (Pliego del Llamado a OSC 2014).

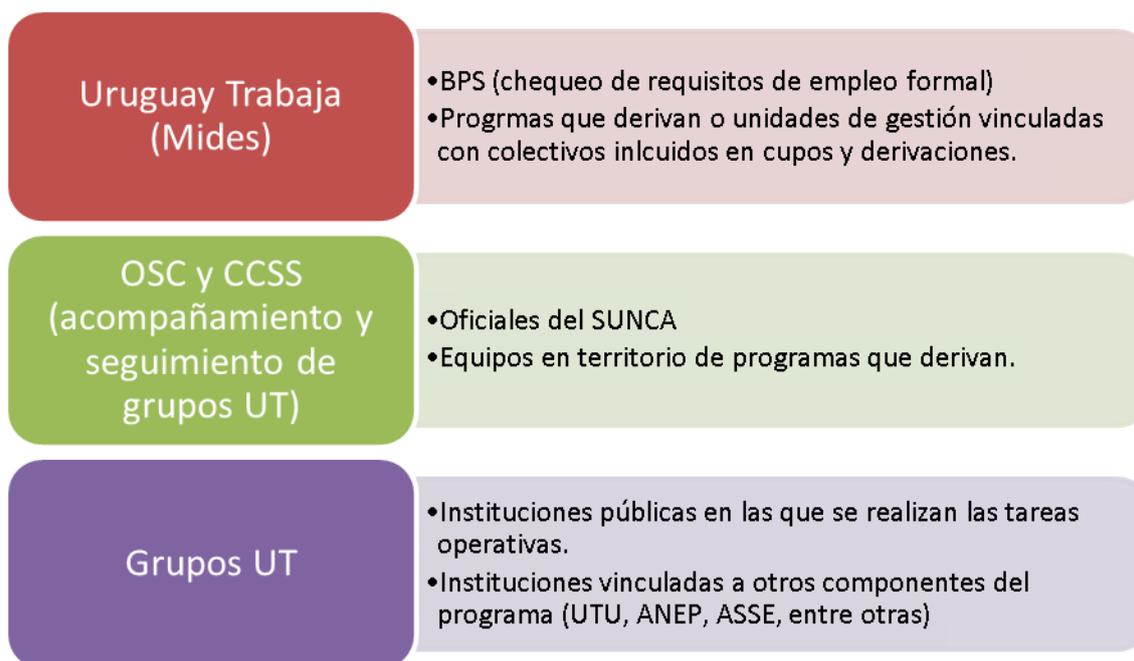
El objetivo de UT según los referentes del programa es facilitar la inclusión social de las personas mediante su participación en un proceso socio educativo desarrollado a través de estrategias laborales y educativas. Se trata de un proceso que permite mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas que transitan por el mismo. En este sentido, se hace hincapié en que UT es un programa de inclusión social que, a través de diversas estrategias (laborales y educativas), busca que las personas se encuentren mejor posicionadas para acceder al mercado laboral. Se señala que se trata de un programa que busca mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas, pero que no desarrolla estrategias directas para la generación de empleo. Se espera que la persona se encuentre en mejores condiciones para competir en el mercado laboral luego de su tránsito por UT. Incluso se manifiesta que en el sentido estricto

no se trata de un trabajo y que las personas no son trabajadoras, son participantes de un proceso socio educativo que tiene diversas estrategias. En este sentido, los trabajos que los participantes desarrollan en el mantenimiento de obras públicas, son un medio para lograr un fin educativo.

En el pliego del llamado a OSC 2014 se fundamenta la inclusión de cupos de la siguiente manera: “...hay sectores de la sociedad donde aún la brecha de inclusión, en términos de inserción al mercado laboral formal, y el acceso y el ejercicio de los derechos sociales, continúa siendo grande. Las mujeres, los/as jóvenes, las personas con discapacidad, la población trans, así como las personas afrodescendientes, siguen siendo poblaciones con una problemática no resuelta en materia de ocupación formal, lo que indica que las dimensiones de género, generaciones, así como la de etnia y diversidad sexual siguen siendo clivajes que generan inequidades”. Como ya se señaló, en el documento también se señala la posibilidad de inclusión de cupos para otras poblaciones con determinadas características que las hacen vulnerables frente al mercado de trabajo. Asimismo, se justifica esta disposición señalando que “De esta manera, el Programa introduce acciones afirmativas para contemplar aquellos grupos de población que sufren mayores niveles de vulnerabilidad.” (Pliego del llamado a OSC 2014).

El Programa UT involucra a los siguientes actores y organizaciones:

Diagrama 1. Actores y organizaciones implicadas con UT.



Fuente: elaboración propia DINEM.

En la edición 2014 del Programa y debido a la incorporación de cupos especiales, nuevos actores se involucran en la implementación de UT:

Referentes de los siguientes Departamentos, Servicios y Programas:

- Dirección Nacional de Políticas Sociales (Mides)
- Programa Nacional de Discapacidad (Mides)

- Departamento de Violencia Basada en Género (Inmujeres – Mides)
- Uruguay Crece Contigo (OPP)
- Departamento de Articulación con el Sistema Penal (División de Protección Integral - Mides)
- Junta Nacional de Drogas (Presidencia de la República)
- Estrategia Nacional de Fortalecimiento las Capacidades Familiares (Mides, MVOTMA, ASSE, ANEP/CODICEN e INAU)
- Jóvenes en Red (Mides, MEC, MTSS, MINTURD, MDN, INAU, CETP, CES)

Diseño de Evaluación

La evaluación del proceso de implementación de cupos durante la edición 2014 de UT, se realizó en dos etapas. Durante la primera etapa se buscó conocer la percepción y el discurso de los referentes de Programas y Departamentos. A partir de allí se elaboró un informe preliminar, que fue al que accedió el programa. En una segunda etapa se incorporaron entrevistas a los equipos técnicos, de una muestra teórica de grupos (26 entrevistas a integrantes de los equipos técnicos de 8 grupos en 6 departamentos).

Para la realización de este informe se utilizó la información recabada a partir de las entrevistas realizadas a referentes de los siguientes programas y unidades de gestión: Violencia Basada en Género, Uruguay Crece Contigo, Departamento de Articulación con el Sistema Penal, Junta Nacional de Drogas, Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Jóvenes en Red, Pronadis y Perspectivas Transversales. Asimismo, se utilizó la información recabada a partir de las entrevistas realizadas a integrantes de equipos técnicos que trabajan con los participantes, entrevistas realizadas a equipos que trabajan en los siguientes Departamentos: Canelones, Cerro Largo, Montevideo, Paysandú y Tacuarembó.

No se incorpora como dimensión específica la evaluación sobre la implementación del programa para la población afrodescendiente debido a que la misma ya tenía una representación alta en el programa en las ediciones anteriores, por lo que ya se venía trabajando con ella desde el inicio de UT.

Descripción de procedimientos para la asignación de cupos

Según lo indicado por los entrevistados de UT, existen dos procedimientos de asignación de cupos diferentes. Por un lado, la población afrodescendiente, la población trans y las personas con discapacidad participan de dos sorteos². Y por otro, el 6% restante para completar el 20% asignado por Ley, son derivaciones directas y no participan de ningún sorteo. Para esta segunda modalidad, cada uno de los programas prioritarios identificó personas que reunieran determinadas condiciones para participar del programa. Entonces, reunidas esas condiciones derivaban listados de personas a UT; a continuación UT mandaba el listado a BPS,

² Primero se realizó un sorteo para los cupos especiales de discapacitados, trans y afrodescendientes. Luego se sorteó el resto de las personas para cada uno de los grupos de UT. Eso implica una “doble chance” para los cupos especiales porque si no salieron sorteados en ese primer sorteo, pueden salir sorteados en el segundo sorteo (porque se integran a la “bolsa general” para el segundo sorteo).

el BPS chequeaba si esas personas cumplían con los requisitos que establecía la ley, y recién allí las personas ingresaban al programa.

La inscripción y los sorteos de cupos especiales y de la población en general, se realizan en el orden que se observa en el siguiente cuadro:

Inscripción, sorteos y admisión	
1.	Convocatoria pública y difusión general previa al periodo de inscripción.
2.	Realización de inscripciones para cada ciudad y/o localidad.
3.	Sorteo para los cupos especiales de discapacitados (4%), trans (2%) y afrodescendientes (8%) de manera electrónica de acuerdo a lo que el Programa establece en cada edición.
4.	Realización de sorteo de la “bolsa general” de manera electrónica de acuerdo a lo que el Programa establezca en cada edición
5.	Chequeo de datos de participantes sorteados con los datos del BPS, de forma tal de establecer si las personas sorteadas cumplen con los requisitos que establece la ley para el ingreso al Programa UT

Según datos del Programa UT de la edición 2014, los cupos sorteados quedaron distribuidos de la siguiente manera en cada momento del proceso de implementación de cupos (inscripción, sorteo, incorporación definitiva):

Cuadro 1 – Inscriptos y sorteados. Total y Cupos por Departamento.

Departamentos	Inscriptos Totales	Total de titulares a sortear	Inscriptos Trans	Sorteo Trans	Inscriptos Afro	Sorteo Afro	Inscriptos Discap	Sorteo Discap
Artigas	1392	190	11	2	272	36	5	2
Montevideo	2950	735	19	7	691	185	87	46
Canelones	2499	505	13	7	407	93	35	21
Cerro Largo	863	150	8	5	210	36	23	11
Colonia	300	65	2	2	10	5	8	4
Durazno	542	100	3	2	93	22	5	4
Flores	166	35	1	0	39	5	2	2
Florida	321	50	3	1	12	4	1	1
Lavalleja	399	65	1	0	31	9	4	3
Maldonado	642	70	6	3	96	14	8	5
Paysandú	1178	165	7	5	212	28	10	5
Río Negro	509	65	6	3	86	19	2	0
Rivera	1058	120	9	6	536	50	22	12
Rocha	467	100	3	1	64	22	1	1
Salto	1381	190	9	4	414	49	5	3
San José	498	105	7	4	87	14	3	2
Soriano	415	85	7	5	29	9	19	8
Tacuarembó	1053	155	2	2	308	43	13	8
Treinta y Tres	367	85	5	3	26	8	4	2
TOTAL	17000	3035	122	62	3623	651	257	140
				2%= 61		8%= 243		4%= 121

Fuente: Programa Uruguay Trabaja 2014

De esta manera, según el Programa: *“Se evidencia la incorporación de los colectivos definidos (personas trans, con discapacidad y afrodescendientes) en los términos acordados (2%=61, 4%=121 y 8%=243). En el caso de las personas con discapacidad y afrodescendientes, se incorporan un mayor número, superando los porcentajes establecidos, como resultado de la intención de generar mayores oportunidades a estos colectivos, mecanismo de “doble chance” que el sistema de gestión previó.”* (Informe. Programa UT. 2014)

Respecto a los derivados directos, el cupo previsto es de 180 personas. Según lo señalado por el Programa UT, se previó la inclusión de una lista de suplentes para el caso de que quedaran cupos titulares libres³). Es importante señalar que no se logró cubrir el 100% de los cupos asignados para derivados directos. Del total de cupos previstos, en agosto del 2014 se encontraban participando 110 personas, el 61% de los cupos previstos por la Ley. Esto se puede observar en el siguiente cuadro suministrado por el Programa UT, en el que también figura el porcentaje de personas participando para cada programa que deriva:

Cuadro 2 – Inscriptos y sorteados. Total y Cupos por Departamento.

	Nº previsto	Agosto 2014 participando	% del cupo previsto que está participando
VBG - Violencia Basada en Género	30	14	47%
UCC - Uruguay Crece Contigo	30	17	57%
DASP- Departamento de Articulación con el Sistema Penal	15	6	40%
SPA - Derivados de Dispositivo Ciudadela	25	20	80%
ETAf - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares	40	27	67,5%
JER- Jóvenes en Red	40	26	67,5%
Total	180	110	61%

Fuente: Programa Uruguay Trabaja 2014

³ *“...titulares que no cumplieran los requisitos para ser aceptados por BPS, no aceptarían integrarse al programa o se les diera la baja por algún motivo”* (Informe UT. Programa UT. 2014)

2. Principales resultados

La presentación de los resultados se estructura en dos grandes ejes: el primero de ellos tiene que ver con la incorporación de cupos y derivaciones al programa UT, tanto en lo que hace a la valoración de los diferentes actores entrevistados, como en cuanto a las características y posibles dificultades que se constataron en los procedimientos y en la implementación del programa en relación a estos cupos.

El segundo eje tiene que ver con la perspectiva de los entrevistados en cuanto a la mejora de la empleabilidad de los participantes y la posibilidad de su inclusión en el mercado formal de trabajo.

2.1. Cupos y derivados

En términos generales, todos los entrevistados valoran la posibilidad de que se integren cupos específicos en UT, porque se visualiza como una oportunidad para la inserción social de estas poblaciones. En este sentido, todos los entrevistados manifestaron el interés de mantener la posibilidad de incorporar cupos, y los entrevistados referentes de Programas, Departamentos, Servicios o Divisiones⁴ que derivan cupos específicos, señalaron la importancia de considerar la posibilidad de aumentar la cantidad de cupos asignados para cada población, más allá de las dificultades que se plantearon.

Sin embargo, señalaron que el programa no se ajustó ni reglamentó lo suficiente para incorporar la modalidad de cupos. Las condiciones organizativas y reglamentarias no estaban dadas y se fueron generando durante la implementación de esta nueva modalidad. Esto significó que el programa en muchos casos no se ajustó a los requerimientos de cada población. Además, según los entrevistados referentes de Programas el hecho de que las condiciones organizativas no estuvieran dadas, llevó a que no se pudiera completar el cupo asignado para cada Programa que derivaba directamente (lo que se puede visualizar en los datos del cuadro 2).

Valoración general de los cupos

Como recién se mencionó, existe entre los técnicos una valoración positiva respecto a la decisión de incorporar cupos para poblaciones específicas al programa. Esta mirada positiva apunta sobre todo al nivel conceptual, es decir, al espíritu o intencionalidad que encierra la ley que los genera. Por otro lado, al indagar en el diseño e implementación de los cupos, si bien esta valoración se mantiene, también surgen algunos cuestionamientos que marcan ciertas distorsiones u obstáculos respecto a los objetivos que dicha ley persigue.

⁴ De aquí en más se hablará simplemente de “Programas” para aludir a los diferentes espacios institucionales que participaron como espacios de referencia para las diferentes sub-poblaciones.

En relación a la percepción acerca de las transformaciones que introdujeron los cupos, emergen dos niveles sobre los cuales las opiniones son encontradas. El primer nivel está relacionado con la accesibilidad a la participación en el programa.

En este ítem, la mayoría de los técnicos observan que la institucionalización de los cupos no sólo asegura un lugar en el programa a una mayor cantidad de miembros de poblaciones específicas que ya se postulaban a UT. Según este parecer, la nueva medida también funciona como incentivo para quienes no se inscribían, porque les brinda una señal de que a través del programa se pretende atender su situación particular, más allá del contexto general de vulnerabilidades que comparten con otras personas.

Sin embargo, algunos técnicos a partir de su experiencia con la implementación de cupos, mencionan que se ha visto restringido el número de participantes de estas poblaciones en sus grupos de trabajo. Esto se constata fundamentalmente en el caso de las personas con discapacidad, pero no exclusivamente.

"La idea de la ley me parece que esta buena siempre y cuando después se pueda acompañar durante el año, que el dispositivo cuente con los recursos para trabajar con las diferentes problemáticas que se incorporan a partir de los cupos. Porque en realidad lo primero que se generó fue que había cupos para discapacidad y en realidad el cupo es menor a la cantidad de casos con discapacidad que ya veníamos trabajando". (Equipo Técnico)

Este efecto es atribuido principalmente a las complejidades introducidas por el procesamiento de datos necesario para el ingreso a través de sorteo y derivación directa. Esos dispositivos de gestión adicionales que supone la implementación de la medida, se identifican como obstáculos al ingreso de potenciales participantes.

El segundo nivel tiene que ver con la percepción de los cambios que los cupos generaron en la operativa de los grupos de trabajo. Aquí también existe cierta dualidad en la forma de valorar el impacto de esta medida.

Por un lado, hay técnicos que señalan que los cupos no introdujeron modificaciones sustantivas en el desarrollo de las actividades ni en la interacción entre los participantes de los grupos a su cargo. El argumento principal es que esas poblaciones ya venían participando en ediciones anteriores del programa, por lo tanto existe una experiencia previa de los equipos técnicos en cuanto a la gestión de las tareas y de la integración de estas personas. La pertenencia de una gran parte de ellas a la población objetivo que definió el programa desde sus comienzos, hace que no aparezca como una problemática novedosa para algunos entrevistados.

No obstante, la mayoría de los entrevistados sí identifican algún/os cambios importantes a partir del nuevo mecanismo de ingreso a UT. Destacan el efecto que tuvo en los técnicos que trabajan en territorio, principalmente en el desarrollo del rol de los acompañantes y encargados de los talleres.

Estos debieron desarrollar capacidades asociadas a la atención de una mayor diversidad de necesidades dentro de los grupos y de articulación con otros actores institucionales. Muchos

de ellos ligan los cambios con un desbordamiento generado por la necesidad de encontrar soluciones adecuadas a los nuevos requerimientos, sin disponer siempre de los medios para ello a través del programa.

"...no estaba preparado el programa para incorporarlas realmente porque hubo muchos vacíos desde el punto de vista, por ejemplo de los talleres". (Equipo Técnico)

Dificultades en la implementación.

Durante el proceso de implementación de la modalidad de cupos del programa, los entrevistados señalan varias dificultades, las cuales se detallan a continuación.

Cambios en la División socio laboral.

Desde UT se señaló que el proceso de implementación de cupos fue complejo, en parte como consecuencia de los cambios que ha venido transitando la División Socio Laboral (de la Dirección Nacional De Desarrollo Social⁵) sobretodo en este último año (2014). Particularmente en el caso de UT, hubo dificultades en la conformación y consolidación del equipo de conducción del programa (debido a renunciaciones y modificaciones).

En relación a esto y en referencia a la articulación de los equipos técnicos con Uruguay Trabaja central, algunos de los entrevistados de los equipos técnicos identifican que los cambios del equipo que trabaja en el Programa a nivel central, repercuten negativamente en el funcionamiento del mismo y en la articulación. Se manifiesta que las renunciaciones y nuevas contrataciones que ocurren permanentemente en el equipo de Uruguay Trabaja central, llevan a complicaciones para la implementación del programa por parte de los equipos técnicos que trabajan en territorio.

Falta de información clara y precisa sobre el Programa UT y la implementación de los cupos.

Varios entrevistados referentes de los Programas que atienden poblaciones específicas consideran que hubo escasa difusión de información desde UT al resto de los Programas, sobre los objetivos y el modo de funcionamiento de UT. Desde allí se demanda información sobre los criterios de aplicación del programa y los requisitos excluyentes para el ingreso de personas, así como que los mismos sean claros y precisos.

Dado que Uruguay Trabaja es un programa donde las reglas y criterios de asignación son claros, la falencia parece centrarse en una insuficiente difusión y articulación con los programas, previa a la implementación de los cupos y las derivaciones.

También existe consenso entre los entrevistados en que hubo ausencia de información sobre cómo sería la articulación con los programas. En este sentido, se manifestó como necesario para futuras ediciones el implementar reuniones informativas y de articulación entre todos los actores que van a estar implicados en el proceso de aplicación de cupos y derivaciones directas, al principio del año y antes del inicio del Programa, así como la

⁵ Dirección en la que se encontraban todos los programas del Mides, hasta marzo de 2015.

necesidad de establecer protocolos de actuación (etapas de implementación del Programa y duración de cada una, períodos de tiempo claros para cada etapa, etc.).

Información sobre los criterios de asignación de cupos hacia los técnicos de las OSC.

Del contenido del discurso de algunos técnicos de OSC del interior del país, surge la demanda por una mayor transparencia desde el programa en relación al mecanismo concreto a través del cual las personas accedieron a los grupos de trabajo de UT. Manifiestan que existe un desconocimiento respecto al origen de los beneficiarios con características contempladas por los cupos, lo que en algunos casos impide saber si accedieron efectivamente por el cupo o por el sorteo general.

En cuanto a las personas derivadas, existe un reclamo hacia los programas derivantes, asociado a la ausencia del suministro de informes que permita tomar contacto con los antecedentes ligados al proceso de trabajo de estas personas con esos programas específicos. Los técnicos de las OSC en el territorio, interpretan que contar con esta información, constituye un insumo fundamental para diseñar las estrategias particulares de inserción de esas personas a los talleres y actividades del grupo.

"Por ejemplo, de las derivaciones nunca nos llegaron informes a nosotros. Porque lo que en principio nos dijeron es que nos iba a llegar un informe, si nos derivaba X institución o X persona". (Equipo Técnico)

En otros casos se manifiesta cierta sorpresa por no haber recibido personas a través de los cupos, principalmente cuando se había solicitado su ingreso a través de este mecanismo por parte de la OSC y se habían generado expectativas elevadas al respecto. Los técnicos señalan que el desconcierto se acrecienta por el hecho de que desde UT central o los programas derivantes, no hay una transmisión clara de los motivos por los cuales se llegó a ese resultado.

Difusión por parte de Direcciones y Programas hacia la población potencialmente beneficiaria sobre el programa UT

Muchos de los entrevistados señalaron que existieron problemas de difusión y de convocatoria por parte de los Departamentos y Divisiones vinculados con las poblaciones de los cupos sorteados (discapacitados, trans y afrodescendientes), y en este sentido sugieren mayor difusión por parte de cada uno hacia la población potencialmente beneficiaria.

Las valoraciones respecto a la difusión que se le dio a la existencia de cupos por parte del programa y de los equipos técnicos en el territorio son diversas. La opinión general de los técnicos es que la difusión fue buena, aunque pueden mejorarse aspectos como la ampliación de medios utilizados o lograr un grado de alcance más homogéneo entre las poblaciones específicas a las que se destinan los cupos.

Dentro de los estrategias de difusión se mencionan: prensa local (radial y escrita), folletería en las OTEs y en los comercios de la zona que trabajan con TUS, boca a boca, altoparlantes, Internet. Hay una visión compartida de que la vía más frecuente a través de la cual las personas toman conocimiento sobre los cupos, es la transmisión interpersonal a nivel

local (familiares, amigos, vecinos). En este sentido, la concentración geográfica de población con situaciones de vulnerabilidad similares, favorece la propagación de información acerca de UT en general y sobre los cupos en particular. Se destaca claramente el papel de las OSC y las Oficinas Territoriales en el alcance de la convocatoria, principalmente de la existencia previa de una red local de articulación entre ellas y otros programas públicos u organizaciones que trabajan en territorio.

La contracara de lo anterior, es que algunos técnicos de OSC señalan que se obtuvo una escasa convocatoria en su zona (zona en la que opera cada OSC). La relacionan justamente con que su trabajo se desarrolla en el marco de una desconexión respecto a otros agentes que operan en el lugar, dificultando la amplificación del esfuerzo informativo sobre la comunidad.

Otro problema mencionado como elemento relevante es el de la antelación de la convocatoria respecto al comienzo del trabajo de los grupos. Los técnicos observan que en función de los antecedentes de participación en el programa y de las especificidades de cada población, las posibilidades y el ritmo de acceso de cada una de ellas no se distribuye por igual.

El caso de las personas con discapacidad es el que presenta mayores complejidades y desventajas en relación a este punto. En este caso se conjugan una participación histórica relativamente baja en el programa y situaciones de profundo aislamiento e invisibilidad social. Este contexto impone barreras de acceso a los canales de participación e información que circulan a través de instituciones públicas y no públicas. Los técnicos marcan enfáticamente que el plazo de la convocatoria para estas personas resulta insuficiente y que se requiere tanto un trabajo más sostenido en el tiempo, como una ampliación del abanico de dispositivos para llegar ellas.

En el caso de la población *trans* y de acuerdo a lo señalado por representantes de la Dirección de Perspectivas Transversales, la utilización de la base de Tarjeta Uruguay Social, que tiende hacia la universalización de la prestación en el caso de este colectivo, permitió acceder a una proporción importante de su universo y se mostró como un mecanismo efectivo para incluirla en el sistema de cupos de Uruguay Trabaja. Según los representantes de la Dirección de Perspectivas Transversales consultados, la tarjeta funcionó como un canal de difusión del sistema de cupos a través de los recibos de compra, lo cual se complementó con el contacto con las organizaciones representantes de la diversidad sexual.

Demoras en la implementación de los cupos

Uno de los principales problemas detectado por los distintos referentes de los programas y de las oficinas que trabajan con las poblaciones que cuentan con cupos, tiene que ver con demoras en el proceso de sorteo y selección de cupos así como en la incorporación de los mismos en los grupos de UT.

Demoras en la realización del sorteo para cupos – Contacto con Informática

Desde UT se señaló que el contacto con informática necesario para poder dar inicio al sorteo de cupos se demoró, y que se tomó contacto bien avanzado el año (marzo aproximadamente). Estas demoras tuvieron como raíz una debilidad a superar a futuro, como

es la escasa planificación previa respecto a las condiciones de realización del sorteo para el ingreso de los postulantes correspondientes a las tres poblaciones referidas -afro, trans y personas con discapacidad-. Esta planificación requería un ajuste a priori de criterios y demandas entre cada uno de los programas, departamentos, divisiones o servicios que atiende a estas poblaciones específicas, el equipo de Uruguay Trabaja y la División Informática, encargada de desarrollar el sistema de selección por sorteo.

Demoras y dificultades en la conformación de los listados de cupos y derivados

El problema principal detectado por los distintos referentes de los programas derivantes tiene que ver con las dificultades para llegar a los listados definitivos de los convocados a participar en UT. Todos los entrevistados de los programas, departamentos, divisiones o servicios identificaron debilidades en la solicitud de información desde UT, ya que se pidieron determinados datos e informaciones, y luego se volvieron a pedir con reajustes, cambios o más información.

A su vez, UT encontró problemas con los formatos en los cuales los diferentes programas enviaban la información solicitada, aunque también se reconoce que no hubo tiempo para planificar un formato de información unificado, lo cual enlenteció mucho el procesamiento de los datos. Esto significó un problema porque desde la División de Informática del Mides (encargada del procesamiento informático y la gestión de inscripciones en formato digital) se planteó que había determinado formato en el que se debía enviar la información, lo que implicó nuevos retrasos, para que se puedan unificar los formatos tal como lo requería Informática. Desde UT, se considera que se trató de un problema de previsión del programa UT propio que, al igual que otras debilidades señaladas, dan cuenta de que se trató de la primera edición de esta nueva modalidad.

Por estas razones y otras, el proceso de inscripción fue lento, lo que incluso no permitió que se llegaran a completar todos los cupos. Además del problema antes mencionado con los listados de postulantes, también hubo problemas con el chequeo de información con el BPS. Hubo demoras en el chequeo, lo que generó demora para el ingreso de los cupos a los grupos de UT. Sumado a esto, BPS tenía datos erróneos o que no estaban actualizados. A consecuencia de esto, había personas que perdían la posibilidad de acceder al programa por aparecer con determinada condición que no correspondía a su situación actual (que sí le hubiera permitido acceder el programa). Esto significó que quedaran fuera del programa personas que hubieran podido acceder, o demoras en el ingreso por el hecho de que las personas tenían que dirigirse a actualizar su situación en BPS para luego ingresar a UT⁶.

Demoras en el ingreso a UT

⁶ En el Anexo I se presentan una serie de cuadros generados y suministrados por el Programa UT, que dan una idea de la magnitud de estos problemas, en cuanto a cantidad de personas participantes o potenciales participantes.

Como se señaló más arriba, el proceso de solicitud de información a los programas, el trámite con informática, y el posterior chequeo con BPS, llevó a que los plazos en los cuales se incorporaban las personas de los cupos a los grupos se dilataran, perdiéndose en algunos casos la posibilidad para el participante de recorrer todo el proceso (en algunos casos, por varios meses).

Además de los motivos de demora ya señalados, todos los entrevistados manifestaron que a las personas se les iba informando que ingresaban al grupo "x" día, y luego no se cumplía con esto, generándose así malestar en los beneficiarios. Los entrevistados consideran necesario entonces cuidar todos los tiempos del proceso de implementación: los tiempos de derivación, de ingreso y de comunicación, ya que esto afecta las expectativas de los participantes. Manifiestan que sería necesario además que todas las personas ingresen al inicio para calmar ansiedades y evitar estigmatizaciones o "etiquetas" hacia quienes entran tarde a los grupos (hacia los que ingresan por cupos). Todos los entrevistados señalan la posible relación entre las demoras, el hecho de que se trata de la primera edición con cupos (primera experiencia), y la falta de coordinación entre los Programas.

Necesidad de flexibilizar el período de ingreso a UT

Más allá de lo recién señalado, varios entrevistados (Violencia Basada en Género, Consumo problemático de sustancias psicoactivas, Cercanías) señalan a su vez la necesidad de flexibilizar los tiempos de ingreso de postulantes, en el entendido de que son poblaciones con mayores dificultades para sostener procesos de seis u ocho meses. Se identifica la necesidad de que las personas puedan ingresar casi permanentemente (suplentes), para aprovechar el cupo asignado para cada minoría (con un límite pre establecido y conocido por todos). Puntualmente en el caso de personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, se manifiesta como ideal que se puedan aprovechar los seis o siete meses del proceso, lo que implica que puedan seguir incorporándose nuevos postulantes ante bajas. Se señala que sería interesante la posibilidad de que la gente pueda ingresar en diferentes momentos porque el transitar un mes de propuesta ya es significativo para esta población.

Se puede percibir cierta tensión en el discurso de algunos entrevistados de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, ya que a pesar de que se reclama que los cupos inicien en tiempo y forma, se considera también que se debe tener en consideración la posibilidad de que algunas personas ingresen posteriormente en calidad de suplentes considerando la volatilidad de las situaciones personales.

Dificultades con el proceso de implementación del programa para personas con discapacidad

La implementación de cupos para el caso de los discapacitados fue en la que se encontraron mayores dificultades. Los entrevistados señalaron que la condición para la inscripción de personas con discapacidad era que estuvieran inscriptas en la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad. El problema fue que ni UT ni Pronadis contaban con acceso directo y rápido a los registros. Por lo tanto, desde UT se resolvió inscribir igualmente a las personas que acudieron a inscribirse pero con carácter condicional. Cuando se tuvo acceso a los registros se observó que de las 252 personas que se inscribieron en carácter de personas

con discapacidad condicionales, solo 17 estaban registrados en la Comisión Honoraria. Por lo tanto, desde UT se resolvió permitirles participar del programa aunque no estuvieran inscritas en la Comisión, condicionando su participación a que durante el período en que transitaran por UT, se inscribieran.

Por otro lado, en la edición 2014 la única pregunta que se les hacía a las personas con discapacidad que acudían a inscribirse, era si estaban registradas en la Comisión Honoraria de Discapacidad, lo que implicaba que no se supiera el tipo de discapacidad. Esto resultó ser un problema importante. Tanto los entrevistados de UT como los de Pronadis manifestaron que para futuras ediciones sería conveniente que en el formulario de inscripción se pudiera señalar el tipo de discapacidad. Consideran necesario implementar algún mecanismo que permita focalizar en el tipo de discapacidad para poder capacitar mejor a las personas que trabajan con esta población, y poder derivar correctamente a las personas con discapacidad.

Otro punto que se plantea desde Pronadis es la necesidad de que quien realiza la inscripción tenga un mayor conocimiento sobre los tipos de discapacidad que existen. Para ello, se hace necesario pensar en un proceso sólido de capacitación de los operadores finales vinculados a Uruguay Trabaja. Se sugieren estas modificaciones porque hubo problemas con la inscripción y muchas personas que pudieron haber accedido al programa, no pudieron inscribirse. Además, desde Pronadis se considera necesario que al momento de la inscripción se tengan en cuenta las tareas que se van a realizar porque no todas las personas con discapacidad pueden realizar todas las tareas. En este sentido, se señala que el perfil del puesto de trabajo tiene que estar bien detallado, para que sea la propia persona la que decida lo que puede hacer y lo que no, y no un técnico externo.

Según los entrevistados de UT, para el caso de personas con discapacidad, sería interesante evaluar la posibilidad de que las personas no sean sorteadas, sino que sean personas que los técnicos de Pronadis consideren que pueden sostener el programa. Esto se señala por el hecho de que en la edición 2014 se encontraron discapacidades a las que no se les podía dar respuesta por parte de UT.

Los aspectos mencionados antes, se vinculan con el juicio generalizado de los técnicos respecto a que esta población, junto con las personas derivadas por la Junta Nacional de Drogas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, son quienes presentan mayores dificultades para sostener su participación en UT.

Específicamente en el caso de las personas con discapacidad, los factores que se visualizan con mayor incidencia sobre el abandono son: por un lado, la incompatibilidad entre las características de la discapacidad de la persona y los recursos humanos y materiales disponibles en el programa; por otro, se asocia más a un problema de selección, en tanto se mencionan desfases entre el tipo de discapacidad de las personas y las características de las actividades del grupo de trabajo al que son asignadas.

Dificultades con el proceso de implementación del programa para personas con consumo problemático de sustancias.

En relación a las personas con consumo problemático de sustancias, se reconoce la dificultad de inculcar en ellas ciertas actitudes y hábitos que resultan imprescindibles para desarrollar cotidianamente y con cierta continuidad una actividad laboral. La inmediatez de las necesidades de consumo, afecta de forma directa las posibilidades de sostener un proceso sin intermitencias a mediano o largo plazo.

Además, se menciona por parte de los técnicos que el desarrollo de la vida cotidiana vinculada al consumo de estas personas, se da en un marco de conflictos periódicos con la ley. La historia personal de ingreso en instituciones carcelarias -cuyos objetivos y condiciones efectivas se alejan de los que orientan a los programas sociales con los que eventualmente ellos toman contacto- condiciona fuertemente la pretensión de ubicarlos en poco tiempo dentro de un esquema de desempeño responsable y sistemático de actividades, sin que haya un entorno que sostenga y dé respuestas complementarias a estas intervenciones.

Las escasas expectativas respecto a la posibilidad de obtener un empleo, dados los antecedentes en juego, constituyen un obstáculo adicional en estas situaciones.

“Estábamos tramitando la posibilidad, creo que nos iban a dar un aval acá de internarlo en el Portal Amarillo y justo el fin de semana que sale, “metió un caño” y estaba en el COMCAR en Canelones. Cuando fuimos a verlo, las condiciones en que estaba eran las peores. Esas cosas creo que hay que agilizarlas, ponerlo en internación, que él loco acceda (a UT)”. (Equipo Técnico)

Tensión entre los objetivos de los programas que derivan y los de UT

La mayoría de los referentes de programas que derivan cupos directamente consideran que las condiciones formales de ingreso a UT son un poco rígidas para estas poblaciones en particular. Se considera que hay aspectos relacionados con los objetivos particulares de los programas prioritarios que mostraron un desfasaje con los requerimientos de UT, afectando las posibilidades de algunos participantes de esos programas, de incorporarse a los cupos destinados. Esta dificultad de armonizar los requisitos formales y los objetivos de los programas, sumada a cierta inadecuación de las características de cada una de las poblaciones con el perfil requerido para ser seleccionado por UT, en algunos casos admiten una solución parcial y en otros casos determinan la exclusión de potenciales participantes.

En el caso de los jóvenes postulantes a través de Jóvenes en Red por ejemplo, se señaló que la heterogeneidad y volatilidad de sus situaciones hace que su vinculación con el sistema educativo formal y el mercado de trabajo cambien en un breve lapso de tiempo. Esto modifica sustancialmente sus posibilidades de acceso a UT.

Los entrevistados también entienden necesario flexibilizar la condición de asistencia para algunos casos (Violencia Basada en Género, Consumo problemático de sustancias psicoactivas, Cercanías, Jóvenes en Red), en la medida que la no asistencia o asistencia intermitente puede estar determinada por situaciones de exclusión, y el hecho de no acompañar ese proceso puede suponer una nueva vulneración.

La tensión que parece existir entre los objetivos de UT y los objetivos de los programas que derivan personas por cupos a UT, también es señalada por varios de los técnicos de los equipos que trabajan directamente con los participantes. En este sentido, los mismos señalan que en algunos casos los participantes derivados directamente de programas del Mides, no pueden “respetar” los requisitos de tránsito por el Programa debido a la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos. Se señala que esta situación lleva a que los técnicos tiendan a flexibilizar el cumplimiento de requisitos formales de tránsito por UT para estos casos, y que se les permite continuar en el Programa más allá de que por ejemplo, cuenten con más faltas de las permitidas. Incluso se llega a manifestar que se flexibiliza el trato y las condiciones para personas que ingresan a través de cupos. Al respecto, se señala lo siguiente:

“con las muchachas del ETAF que es esto de Cercanías nos juntamos una tarde (...) para hablar de este muchacho (...) de cómo lo podíamos sostener, qué era lo que nosotros nos planteábamos; en realidad no nos planteamos mucho, nos planteamos lo que ellas se plantearan, sostenerlo en el programa y que sea tipo asistencial, que cobre sus cinco mil pesos antes de que ande en la calle con la muchacha, con el niño pequeño; ayudarlo en lo que se pueda.” (Equipo Técnico)

También señalan que las personas que viven en refugios tienen dificultades para incorporar y cumplir los requisitos del Programa, y que tienen dificultades para respetar reglas o normas propias de la convivencia en un espacio de trabajo.

“...costaba poder hacer que la gente se quedara (...) porque piden algunas cosas (...) que se presente de determinada manera que es difícil...hay como un montón de cositas así (...) ellos necesitan un lugar donde dormir y comer y no entienden por ejemplo reglas, tienen como un montón de carencias sociales.” (Equipo Técnico).

De acuerdo a esto, se torna necesario reflexionar sobre la tensión entre los requisitos y objetivos de Uruguay Trabaja, y el objetivo de incorporar cupos al mismo, dado que parece existir el riesgo de que al buscar cumplir con requisitos propios de otros programas, se pierden de vista los objetivos de UT. El sentido del pasaje por UT mismo está relacionado con un proceso socioeducativo orientado a la mejora de las condiciones de empleabilidad, es decir, orientado a que al finalizar el Programa, los participantes hayan logrado mejorar su empleabilidad. En los casos que se mencionan en las citas, parece que UT pasa de ser un medio para mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas (que tiene como fin que las personas adquieran herramientas para desempeñarse de manera autónoma en la obtención de ingresos), a ser un fin en sí mismo. Las condiciones de algunos de los participantes son particularmente complejas, lo que parece llevar a que el objetivo pase a ser sostenerlos en el programa más allá de que no cumplan con los requisitos formales de tránsito por el mismo.

Articulación entre los equipos en territorio y UT central

En términos generales, los técnicos consultados señalan que la articulación con UT central fue buena y fluida, aunque algunos entrevistados manifiestan que esto no fue así. También se señala que la coordinación con la supervisión de UT en cada localidad fue muy buena. Los

entrevistados manifiestan que hubo buena disposición de los referentes de Uruguay Trabaja central en lo que respecta a facilitar el funcionamiento del programa y evacuar dudas y consultas.

Pocos entrevistados señalan que la articulación no fue buena porque no se logró concretar el objetivo para el que era necesario articular. En este caso, se señala que se generó el vínculo y que desde ambas partes se trabaja para lograr concretar los objetivos de las articulaciones, pero que en algunos casos esto no se logra en tiempo y forma.

“Se habló por el tema de algunos recursos que faltaban y eso, no llegaron. (...) Estuvo el apoyo y yo creo que la iniciativa estuvo, pero por una cosa o por otra se fue demorando”

(Equipo Técnico)

Articulación entre UT y programas u otras unidades de gestión.

Todos los entrevistados de los programas prioritarios y de UT señalaron que cada programa seleccionó postulantes a partir de criterios propios y envió listado de postulantes a UT, para que luego UT chequeara requisitos formales con BPS. Cada programa seleccionó los postulantes porque se entendió que los trabajadores de los Programas son los que conocen cada población.

La gran mayoría de los técnicos de los equipos que trabajan directamente con los participantes manifestaron que se logra articulación entre los equipos técnicos que implementan el programa UT, y otros programas e iniciativas. Se articula tanto con Programas, Departamentos y Divisiones que derivan participantes como con otros Programas e iniciativas del Mides y ajenos al Mides. A pesar de señalar la existencia de articulación, todos los referentes entrevistados identificaron nudos complejos, sobre todo en cómo coordinar y articular entre UT y el resto de los programas o Departamentos. En este sentido, se considera necesaria mejorar la articulación entre los equipos de UT y de las OSC, con los equipos técnicos de seguimiento de cada programa.

Podemos identificar tres tipos distintos de articulación en función de los objetivos y contenidos de la misma. En algunos casos, la articulación se realiza con el objetivo de realizar un seguimiento conjunto de algunos participantes. En otros casos, la articulación tiene el objetivo de concretar instancias de capacitación y/o información para los participantes sobre las posibilidades de formación y/o empleo que existen luego de transitar por UT. Por último, existen articulaciones con el objetivo de brindar otro tipo de información a los participantes que no necesariamente tiene que ver con el mundo del trabajo o de la educación.

Específicamente, la articulación entre Programas, Departamentos y Divisiones que derivan participantes a UT o que son referentes de los mismos, y los equipos técnicos que implementan el Programa, se basa en la necesidad de realizar un seguimiento conjunto de los participantes. Las percepciones de los técnicos sobre dicha articulación son diversas y, en algunos casos, contradictorias. Varios entrevistados señalan que la articulación con los diversos programas que derivan cupos y con los programas referentes de los cupos sorteados fue buena.

"...articulamos para los seguimientos específicos por los distintos casos, si hay otra institución involucrada por lo general siempre se hace una reunión para compartir información sobre lo que va a ser el funcionamiento, el proceso de esa persona en la otra institución y después si surge algún problema o hay algo para trabajar esta el contacto hecho (...) compartir información sobre un mismo caso cuando hay más de una institución trabajando"
(Equipo Técnico).

Por otro lado y en pocos casos, se manifiesta que la articulación no fue satisfactoria en el sentido de que no se lograron concretar los objetivos de dicha articulación que, en la gran mayoría de los casos, es el seguimiento conjunto de participantes. Por ejemplo, se señala que la articulación con Pronadis y Uruguay Trabaja central para acceder a medios técnicos y facilidades para personas con discapacidad, no fue exitosa, no se logró en tiempo y forma. Lo mismo sucedió para algunos casos en los que se buscó articular con Cercanías.

"...pedimos la parte para informática, braille; pedimos e insistimos con la entrevista en Centro Cachón y fue en setiembre la primer entrevista, que era como presentación. Después había otra instancia de entrevista para que diagnosticaran cuál iba a ser su rehabilitación, que esa fue en Noviembre o Diciembre, y después no nos volvieron a llamar. (...) quedó todo como estancado y ella nos preguntaba "¿cuándo voy a ir?", se llamaba pero no teníamos respuesta, por eso yo te digo que ahí sentimos como un vacío (...) nosotros hicimos un informe, se lo dimos a Pronadis, se lo dimos al MIDES, tampoco tuvimos mucha respuesta en base a eso como para poder ayudarla" (Equipo Técnico)

Como se señaló recién, también se genera articulación con instituciones y Programas que no derivan cupos al programa para lograr instancias de capacitación o información para los participantes de forma tal de que cuenten con mayores herramientas e informaciones sobre las posibilidades que existen luego de transitar por UT. Los entrevistados señalan que generalmente en estos casos, se logra una articulación exitosa.

"...ayer nomás articulamos con el MIDES con el programa de emprendimientos productivos, tuvimos un taller ayer de tarde y convocamos a toda la gente de Uruguay Trabaja para un taller de emprendimientos productivos (...) Cooperativas Sociales del MIDES también estuvo con la gente y les dio un taller al respecto" (Equipo Técnico)

El último tipo de articulación que podemos señalar, es el que se realiza con instituciones ajenas al Programa UT para brindar otro tipo de información que no tiene que ver con posibilidades en el mundo del trabajo y en el mundo de la educación, como es información sobre diversos temas vinculados a la salud por ejemplo.

"...también tuvimos con la gente de Seguridad Vial que nos dio un taller (...) como tenemos dengue, DIGESA nos dio una capacitación por DIGESA y a la vez por la Dirección General de Seguridad Vial, (...) nos dieron una capacitación para todo el grupo (...) tuvimos dos talleres con Nodos de Salud Sexual y Reproductiva; (...) se dio un taller de salud sexual y reproductiva que estuvo muy lindo, se extendieron, preguntaron;" (Equipo Técnico)

Todos los técnicos entrevistados destacan además el buen relacionamiento que existe entre representantes de diversas instituciones e iniciativas, así como la importancia del trabajo en conjunto y de compartir información. Por otro lado, se señala que se logra buena articulación en los casos en los que se tiene cercanía con otras instituciones y personas, y en los casos en que ya hay contactos generados.

Acompañamiento específico a cada población

Con respecto a la articulación y coordinación entre el equipo central de UT y los equipos técnicos de los programas prioritarios y de las oficinas que derivan, los entrevistados tienen diferentes perspectivas sobre las responsabilidades que debía asumir cada uno en el proceso de trabajo con los participantes de los grupos de UT.

Según algunos entrevistados, antes de iniciar el Programa UT, cada programa o unidad de gestión se comprometió a continuar con el acompañamiento a las personas derivadas a UT. Esto significó que además del equipo de UT con todas las actividades de integración que realiza, cada programa continuara el acompañamiento que venía realizando. En este sentido, varios de los entrevistados manifestaron que lo que se acordó fue hacer una co-coordinación entre el equipo referente de cada programa y el equipo técnico de UT, y realizar el seguimiento de esas personas de manera conjunta. Para el caso de personas con consumo problemático de sustancias por ejemplo, se agregó otro dispositivo de acompañamiento para los derivados a UT.

De hecho, desde UT se señaló que además de cumplir con los requisitos que la ley establece, los derivados directos tenían que ser personas que estuvieran en seguimiento por estos otros programas, y que estos equipos aseguraran el acompañamiento durante este proceso de ocho meses que duran las tareas operativas de los grupos de UT. La idea era reforzar y complementar ambos equipos, hacer una planificación conjunta.

De acuerdo al discurso de los representantes del Programa UT y demás Programas, Departamentos, Divisiones o Servicios consultados, el acompañamiento conjunto acordado al inicio, no parece haberse plasmado luego en el proceso de implementación del Programa. El equipo de UT manifiesta que la responsabilidad respecto a los recursos materiales y humanos disponibles para la vinculación, condiciones de inserción grupal y seguimiento del trabajo de las personas incorporadas a los grupos, debía recaer en gran parte en los programas prioritarios o unidades de gestión que atienden a cada población. Por su parte, desde la perspectiva de los referentes de algunos de los programas prioritarios, se identifican aspectos del programa en los que el equipo técnico de UT debería haber participado con mayor énfasis. Algunos entrevistados señalan una menor dotación de recursos de la esperada proveniente de UT.

También se manifestó que algunos programas no comprometieron acompañamiento porque no contaban con recursos para llevarlo a cabo (Personas privadas de libertad, Pronadis por ejemplo) y/o porque entendieron que quien debía acompañar el proceso era el equipo de UT.

Es interesante señalar que la gran mayoría de los entrevistados referentes de poblaciones específicas consideran que el acompañamiento del equipo referente de cada programa es para la persona que participa pero también implica un apoyo para los técnicos responsables de los grupos que reciben a esa persona, ya que puede asesorar o sensibilizar a los equipos técnicos en temas asociados, puede brindar herramientas a los otros técnicos para que puedan manejarse de mejor manera con cada población.

Finalmente, se identifica la necesidad de brindar capacitaciones y sensibilizaciones para los equipos de UT y para los recursos de las OSC que lo gestionan. Todos los entrevistados señalaron la importancia de mantener a los equipos de UT y de las OSC actualizados, y de brindarles herramientas para el trabajo con cada población específica.

Resumen de principales dificultades en la implementación de cupos:

- Cambios en la División socio laboral (renuncias y cambios de personal)
- Falta de información clara y precisa sobre el Programa UT y la implementación de los cupos
- Falta de difusión del programa UT por parte de las Divisiones, Departamentos, Programas y otras áreas que tienen a cargo Programas
- Demoras en la implementación de los cupos
- Dificultades con el proceso de implementación del programa para personas con discapacidad y para personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas
- Tensión entre los objetivos particulares de los programas prioritarios y los requisitos formales de ingreso y tránsito por el programa UT
- Falta de articulación y trabajo conjunto entre los Programas y Departamentos, y el equipo de UT
- Falta de capacitación y sensibilización a equipos técnicos de UT y de las OSC

2.2. Empleabilidad

De los dos grandes ejes que estructuran este informe, se ha profundizado hasta ahora en lo que tiene que ver con las complejidades de la implementación a partir de la incorporación de cupos y derivaciones. El eje que se desarrollará a continuación tiene que ver con aspectos relacionados a las posibles mejoras en la empleabilidad de las personas que transitan por UT. En este sentido se intentó contemplar aspectos que hacen a las mejoras que realizan los participantes a partir de la capacitación y de la experiencia de trabajo grupal, así como aspectos de contexto, es decir, de las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo para estas personas. Todo esto a partir de la visión de los equipos que realizan el acompañamiento de los grupos. Vale aclarar que el eje cupos/derivaciones también estará presente en el análisis.

Adquisición de competencias específicas

En relación a la adquisición de competencias específicas por parte de los participantes de UT, existen diversas percepciones. En general, los técnicos entrevistados señalan que los participantes logran apropiarse de la capacitación específica que se les brinda.

“En general sobretodo las mujeres es maravilloso ver cómo aprenden en la práctica. Hay mujeres que salen revocando que es impresionante por ejemplo, pintura sobretodo. Hay otras que les cuesta enormemente.” (Equipo Técnico).

“...aprender a pintar aprenden, aprenden a hacer cantidad de trabajo, aprenden carpintería, aprenden y lo hacen muy bien, se cumplen los trabajos.” (Equipo Técnico).

Más allá de esta valoración, también existieron posiciones encontradas en cuanto al volumen de horas destinadas a la capacitación específica. Algunos técnicos consideran que la carga horaria destinada a la capacitación específica es escasa y que debería ser mayor. Otros técnicos señalan que el formato del Programa debería contemplar mayor carga horaria para el área operativa. Los últimos hacen hincapié en que debe dedicarse el mayor tiempo a la práctica porque es lo que más motiva a los participantes.

“...hay todo un tema con las capacitaciones, a mí me parece que estamos apostando a la capacitación mucho más que a la operativa, y en realidad esta población o desertó de los liceos porque no los motivaba o bueno, hace muchos años que no hacen nada de escribir, leer, sentarse a escuchar a alguien, hacer dinámicas (...) entonces el tema de la capacitación es un tema bastante complejo, porque ellos no quieren estar en talleres. (...) a nosotros nos parece que no le sacan el jugo” (Equipo Técnico).

Capacitaciones específicas y demandas del mercado de trabajo

En cuanto a la relación entre las capacitaciones brindadas por el programa y la demanda del mercado de trabajo, algunos entrevistados señalaron que no existió un ajuste adecuado

con la demanda de trabajo de la zona. De esta forma, las capacitaciones que brinda el Programa parecen no contemplar la demanda de trabajo local.

“para la capacitación con la que los participantes salen como que no hay un nicho que vos digas “acá podemos insertar rápidamente” (...), él me decía por ejemplo cuando se inauguró acá ANCAP -la planta de ALUR- dice eso puede estar bueno porque por ahí otros trabajadores acceden a eso y van quedando como nichos donde puedan inscribirse estos participantes, pero pensándolo bien, no hay nichos a los que vos digas que ellos pueden acceder” (Equipo Técnico)

“Incluso en obras que es para lo que es la capacitación que se les da acá, la mayoría no entra. O sea, hay una mejora de la empleabilidad pero es escasa la oferta laboral de la zona.”
(Equipo Técnico)

En este sentido, se manifiesta también la necesidad, en primera instancia, de conocer la demanda de cada localidad de forma tal de adecuar las capacitaciones a la misma. Los entrevistados señalan la necesidad de generar vínculos con las empresas y potenciales organizaciones contratantes. En relación a esto, varios entrevistados señalan que los equipos técnicos desarrollan trabajo para conocer la demanda de trabajo de la zona, así como para sensibilizar a los potenciales contratantes e informarlos sobre el Programa UT.

Además, varios de los técnicos consultados manifiestan que son pocos los casos en que los participantes luego se dedican a trabajar en lo que aprendieron durante el programa. De la mano de esto, varios técnicos señalan que la capacitación específica es útil para los participantes pero para aplicar lo aprendido al ámbito personal y no al ámbito laboral formal propiamente dicho. Se establece que los participantes logran apropiarse de nuevos conocimientos que luego vuelcan a su vida personal.

“El tema es, después qué tan aplicable es. Por lo que yo he hablado con los participantes, en donde más lo aplican es en su propia casa, de mejorar su propia casa, mejorar su vivienda, mejorar el techo, el piso, arreglar el baño, que tengan un cuarto para los hijos. No lo pueden llevar adelante en cuanto a lo laboral la mayoría de ellos.” (Equipo Técnico).

Adquisición de habilidades básicas, generales y transversales

Tal como se ha constatado en anteriores evaluaciones de Uruguay Trabaja (Informes de Evaluación de UT 2009 y 2012 – DINEM), la gran mayoría de los técnicos entrevistados también señalan que los participantes de Uruguay Trabaja adquieren habilidades sociales en su tránsito por el Programa. Se manifiesta que incorporan capacidades de relacionamiento y de convivencia y habilidades para mejorar el trato con compañeros y jerarquías.

“...están haciendo en mayo determinadas cosas que cuando terminan en diciembre son las mismas personas haciendo otras cosas, más sociables, se permiten preguntar, se permiten aceptar normas, se permiten confiar, se abren, comparten, crean lazos entre ellos...” (Equipo Técnico).

Por otro lado y de forma consistente con lo que han arrojado evaluaciones anteriores, se señala que los participantes incrementan su autoestima y la confianza en sí mismos durante su tránsito por el Programa. Los participantes comienzan a tener una mejor percepción sobre sí mismos, y sobre la posibilidad de plantearse objetivos a futuro.

"En general hay una mejora en la autopercepción y sobre todo también en la capacidad de reflexionar sobre la propia experiencia personal, sobre las metas que quisieran lograr...."
(Equipo Técnico)

Asimismo se señala que ocurre un cambio en los participantes, en lo que refiere al cuidado y a la imagen personal durante el tránsito por el Programa. La autoestima de las personas va aumentando, y de la mano de esto empiezan a dedicarle más tiempo al cuidado de la imagen e higiene personal.

Respecto a la imagen personal, se destaca la importancia de que accedan al odontólogo a través del Programa. Esto representa en sí mismo una mejora en la calidad de vida de los participantes, y tiene consecuencias positivas de cara al mercado de trabajo en lo que tiene que ver con la mejora de la "presentación personal" que conlleva. Sin embargo, según la percepción de los técnicos, muchas veces los participantes no se comprometen con el tratamiento, que en muchos implica varias sesiones y dura más allá de lo que duran las tareas en el programa.

"...el tema salud bucal es un tema que nos interesa a nosotros, a ellos no, porque ellos van y les sacan cuatro o cinco dientes y ellos te vuelven al otro día (...), y cuando tienen la prótesis es un trabajo porque la usan en el bolso, en la mochila o en el bolsillo... y es tu imagen, o sea, hay cosas que yo pienso que no son necesidades de ellos, son necesidades de nosotros."
(Equipo Técnico)

Es importante en este momento hacer referencia a que varios entrevistados señalan que los cambios se observan en la adquisición de las competencias y habilidades recién descritas, pero que las nuevas competencias que adquieren no son suficientes para que los participantes puedan acceder a un trabajo formal digno. Se manifiesta que los empleos del mercado de trabajo formal a los que pueden acceder son los que tienen malas condiciones de trabajo. Se refieren al hecho de que más allá de que adquieren determinadas habilidades y competencias muy importantes para el trabajo, estas no son suficientes por sí solas para que puedan competir en el mercado de trabajo.

Percepción sobre la valoración del trabajo formal

Los entrevistados señalan que los participantes comienzan a valorar el trabajo formal a partir de su tránsito por el programa. Los participantes valoran los beneficios del mismo, pero que igualmente luego no necesariamente adquieren o buscan trabajo en el mercado formal. Incluso se señala que la menor cantidad de participantes son los que buscan luego un trabajo formal. Algunos entrevistados manifiestan que se logra concientizar sobre los beneficios del trabajo formal, pero que la informalidad ofrece algunas ventajas que la formalidad no (flexibilidad de horarios, ingresos para el "día a día", e incluso mejores ingresos). Este último

aspecto refleja una hipótesis que ya se viene observando y señalando en evaluaciones anteriores.

“...a qué tipo de trabajos, muy formales en el BPS pero de muy bajos sueldos, entonces muchas veces vuelven a elegir la informalidad porque capaz que ganan más dinero, o sea, si están haciendo limpieza y no las tienen en caja por más que hablemos de los derechos de las trabajadoras domésticas hacen ese tipo de acuerdo. O capaz que en la feria ganan más que en una empresa de limpieza o de vigilancia.” (Equipo Técnico)

También se señala que en algunos casos existe el miedo a no poder sostener un trabajo formal, o que el trabajo formal al que se accede sea de malas condiciones (de trabajo). Asimismo, existe la percepción de que en muchos casos, las personas quieren continuar en el mercado laboral informal luego de su tránsito por el programa. Finalmente, en algunos casos se señala que existe, entre los participantes, el miedo de perder la prestación si se accede a un trabajo formal.

“...todavía a veces se ve como un paso largo, y como este miedo de que el trabajo formal si es por un tiempo y si pierdo la prestación, juega como todo eso también. “Por ahí si son dos o tres meses que me ponen en BPS y me sacan la tarjeta, o me sacan la asignación, o me sacan” (...) la inestabilidad es tan parte de la cotidiana que algo que ponga en juego lo económico es muy pensado...” (Equipo Técnico)

Perspectiva de inclusión en el mercado formal de los participantes de UT

Generalmente y como recién se señaló, los técnicos consultados manifiestan que luego del tránsito por el programa, los participantes difícilmente buscan y/o acceden al trabajo formal. Asimismo, en muchos casos la población que está participando de Uruguay Trabaja se encuentra en una situación de exclusión tal, que es difícil que pueda integrarse laboralmente luego de un período de ocho meses de tránsito por un programa de trabajo protegido.

En este sentido, existe la percepción de que la población que accede a UT ha ido cambiando, con la disminución de la tasa de desempleo en los últimos años: al inicio, muchas de las personas que accedían a UT habían quedado desempleadas como consecuencia de la crisis del 2002, y eran personas que tenían incorporados hábitos y cultura de trabajo. Actualmente accede al programa población que se encuentra desempleada hace mucho tiempo, que está excluida del mercado de trabajo formal desde hace mucho tiempo. Importa destacar que esta opinión se encuentra muy extendida entre los equipos técnicos.

“Lo que sucede es que viene cambiando el perfil de las personas y sobre todo en los convenios, por ejemplo el centro y ciudad vieja donde entra mucha población con problemáticas de la exclusión, específicamente de refugios, adicciones, y ahí hay como una dificultad mayor en lograr una empleabilidad” (Equipo Técnico)

“...hemos logrado ver gente que deberían ser para Uruguay Trabajo crónico. Deberían estar insertos en Uruguay Trabaja para el resto de su vida o hasta que se jubilen porque no van a poder sostener.” (Equipo Técnico)

"Creo que se ha ido degradando, cada vez más y nos hemos encontrado con situaciones bastante complejas. Y encontramos también mucho paciente psiquiátrico, participante psiquiátrico. Por darte una cifra, de 35 que tuvimos el año pasado, 12 estaban diagnosticados como psiquiátricos medicados, gente que se sentaba en una silla y empezaba a mirar al vacío, era todo lo que podía hacer" (Equipo Técnico)

Esta situación trae aparejado el hecho de que sea más difícil alcanzar el objetivo de la inserción en el mercado formal de trabajo. Es claro que las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor, encuentran dificultades adicionales para acceder y/o sostener un empleo formal. Es importante considerar esta situación a la hora de definir los objetivos que se plantea el Programa UT: esto puede implicar la necesidad de plantear diferentes horizontes de expectativas según las condiciones de partida de los participantes⁷.

Adicionalmente, como se adelantaba en el apartado sobre la valoración de la formalidad, la mayoría de los técnicos de los equipos señalan que las personas que egresan del Programa con posibilidades de insertarse en un trabajo formal, tienen oportunidades en rubros con condiciones de trabajo que no resultan convenientes. Como ya se mencionó, se manifiesta que, en términos generales, son escasas las oportunidades de empleo formal con condiciones de trabajo dignas para los egresados de Uruguay Trabaja.

"...hay comerciantes que en realidad lo que quieren es negrearlos, porque es así, se piensan "ah, son los del MIDES" y les parece que pueden (...), entonces nosotros no queremos que les pase (...), queremos ver de ubicarlos en un lugar donde los traten como personas que son, que no porque sean de escasos recursos, porque hayan pasado por un programa del MIDES los van a negrear, y es complicado." (Equipo Técnico)

Varios técnicos se cuestionan si realmente se prepara a los participantes para el mundo del trabajo formal.

"...preguntarnos si esto está bien enfocado, bien encarado o deberíamos darle otra vuelta de tuerca más, porque a veces hemos comentado con la supervisora o con algunos otros compañeros que nos reunimos que hay gente que se anotó allá cuando estuve en el dos mil nueve y hoy en el dos mil catorce, si nosotros estamos de vuelta, se vienen a anotar de vuelta. Entonces vos decís "tan buenos no fuimos, porque no consiguieron otra cosa" (...) los mimamos mucho, "pobrecitos", "no se halló", porque nosotros lo comparamos con que nosotros siempre los estamos sosteniendo, entonces ¿haremos bien?, ¿los prepararemos para lo formal o no?, yo soy muy cuestionadora, soy muy cuestionadora y a veces lo conversamos con el equipo." (Equipo Técnico)

Mejora en la empleabilidad de las personas que ingresaron a través de cupos

⁷ Se hace referencia a los participantes que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo formal. Sin embargo también hay que considerar a aquellos que están en condiciones de aprovechar mejor las herramientas que brinda el UT: *"Sobre todo para aquellas personas que ya son idóneos, que venían con alguna idoneidad, la posibilidad de por medio del proyecto, acceder a una acreditación sin duda mejora la empleabilidad porque esa persona no solamente puede armar su curriculum después con la idoneidad sino que además con una certificación."* (Coordinadoras, ACJ/Correo Mapi, Mdeo.)

En términos generales la primer respuesta de los técnicos consultados es que no existen diferencias entre la mejora en la empleabilidad de quienes ingresan por cupos y el resto del grupo, lo que se refleja en las siguientes citas de las entrevistas realizadas a técnicos.

"Yo en realidad si te hablo de grupos vos te vas a dar cuenta de que yo no hago distinciones porque no las hay, créeme que no las hay." (Equipo Técnico).

"no se nota la diferencia, mirá que no, (...) Tiene que ver con lo que ustedes decían de características ya personales de la edad también (...), no tanto por las características por las que fueron incluidos en el programa sino por la edad de repente o la experiencia que ya tienen"
(Equipo Técnico)

En algunos casos, se señala que la gran oportunidad que tiene el Programa para mejorar la empleabilidad de las personas, es en el caso de las personas con discapacidad. Al respecto, se señala lo siguiente:

"En el caso de discapacidad física, ahí se nota pila todo lo que me estabas preguntando, porque mejora la empleabilidad, buena disposición, son súper absorbentes, además aprecian todo lo que se les da, lo valoran mucho." (Equipo Técnico)

A pesar de que en una primera instancia se señala que no hay grandes diferencias entre la mejora en la empleabilidad de quienes ingresan por cupos y el resto del grupo, luego, del discurso de los técnicos se desprende que las personas que ingresan por cupos son las que pueden enfrentarse a mayores dificultades. En este sentido, algunos entrevistados señalan que es necesario también sensibilizar y capacitar a los empleadores para que contraten a personas que están transitando situaciones de vulnerabilidad y ofrecerles buenas condiciones de trabajo. Esto va de la mano de lo que ya se señaló sobre las malas condiciones laborales que se ofrece en el mercado de trabajo para esta población. Se señala que hay que generar estrategias para que los empleadores contraten personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo (participantes de Uruguay Trabaja, y más aún los que ingresan por cupos).

"me parece que hay que hacer como un trabajo con los contratantes, me parece que también hay que hacer como alguna cuestión ahí de sensibilización (...), sí creo que las personas de cupos específicos que pasaron por el programa han generado como otras herramientas para buscar empleo que antes no tenían, pero me parece que todavía no sé si les es sencillo salir a buscar empleo después de estar en este programa que es como que están muy cuidados (...) (generar) alguna cuestión que apoye para que las tomen, sino están relegadas a cuidar personas mayores, casas de salud y eso, que les pagan dos pesos y las tienen horas, o sino al trabajo sexual, no hay mucha vuelta." (Equipo Técnico)

En términos generales, la percepción es que las personas trans son las que se encuentran con mayores obstáculos para acceder a un trabajo formal. También se percibe que la dificultad es mayor para las personas con discapacidad (dependiendo del tipo de discapacidad).

Los entrevistados señalan que los obstáculos provienen del mercado de trabajo, por lo que más allá de capacitar a los participantes, es necesario, informar y sensibilizar a los

empleadores. Es importante rescatar este punto de vista a la hora de pensar y diseñar políticas que apuntan a la inserción social, y comenzar a discutir la necesidad de impulsar cambios en el ámbito de la demanda de trabajo.⁸

En el caso de las personas *trans*, las dificultades con las que se encuentran para conseguir trabajo, llevan a que no todas logren insertarse en un trabajo formal digno.

"¿cómo va a ser la condición de empleabilidad posterior?, ahí entramos en la cuestión de la cultura, de la sociedad, yo que sé, que no por negarla deja de existir, ¿vos le das un trabajo a uno de estos que viene con estas características? – se refiere a las personas trans-, y somos todos muy solidarios, muy democráticos, muy coso, pero no le das, es decir, esas cosas pasan."
(Equipo Técnico).

2.3. Sugerencias sobre el diseño, la implementación y el proceso del Programa

Necesidad de que exista continuidad luego del Programa UT

Es importante destacar que varios entrevistados señalan la necesidad de que existan otros programas o iniciativas para las personas que egresan de UT, para que puedan insertarse y continuar su trayectoria. Se señala que luego del tránsito por el Programa durante el cual se apoya y sostiene mucho a los participantes en un programa de trabajo protegido, es necesario un seguimiento o acompañamiento para apoyarlos en su inserción al mercado de trabajo, y que el pasaje de una instancia de trabajo protegido a un trabajo común, no sea tan drástico. Se manifiesta que de otro forma, es una experiencia aislada de trabajo protegido que no tiene las mismas características que el trabajo del mercado laboral.

Para el caso de las personas con discapacidad que transitan por el programa, se percibe que la dificultad para continuar su trayectoria laboral luego de su tránsito por UT, se acentúa.

De la mano de la sugerencia anterior, también se señala la necesidad de que se realice un seguimiento a las personas que transitan por el Programa, para conocer la situación de las mismas luego de su pasaje por el Programa. Se considera necesario un seguimiento posterior para conocer la situación de las personas y para conocer entonces los resultados del Programa, y la utilidad del mismo.

Necesidad de mayor capacitación específica para el trabajo con cupos

Al igual de lo que señalaron los referentes de los Programas, Divisiones, Departamentos y Servicios, la gran mayoría de los entrevistados de los equipos técnicos que trabajan con los participantes señalan la necesidad de que se les brinde mayor capacitación para trabajar con las personas que ingresan por cupos. Se considera que esta demanda es fundamental para poder implementar la modalidad por cupos, para poder integrar realmente a dichos cupos, atendiendo de manera adecuada a cada uno de las poblaciones que se está incorporando.

⁸ Documento de Trabajo Nro. 25. *Estudio de Demanda: Perspectiva del sector empresarial sobre las debilidades y oportunidades para el logro de la inserción laboral formal en el sector privado de participantes de Programas Socio-Laborales*. DINEM, 2014.

Varios de los entrevistados señalaron la importancia de que también los talleristas accedan a capacitación para el trabajo con los cupos, y no solo los coordinadores, acompañantes y técnicos.

Necesidad de implementar un abordaje interdisciplinario con recursos que manejen las temáticas correspondiente a cada una de las nuevas incorporaciones

Además de la necesidad de mayor capacitación para los equipos técnicos y para las personas que trabajan directamente con los cupos, se manifiesta la necesidad de que se puedan incorporar personas que conozcan y manejen la temática propia de cada uno de los cupos introducidos en el Programa.

Necesidad de mayor cantidad de recursos humanos y de mejorar las condiciones de trabajo

Varios entrevistados manifiestan la necesidad de contar con más trabajadores dentro del equipo técnico que desarrolla tareas directamente con los beneficiarios del Programa. Esta demanda se vincula con el punto anterior, ya que se entiende que se implementó la nueva modalidad de cupos y no se incorporaron la cantidad de recursos humanos necesarios para hacerlo de forma adecuada.

Asimismo, se valora el incremento de horas que se realizó para los acompañantes sociales porque permite una mejor implementación del Programa, así como una mejor atención de cada participante. En otros casos, se señaló la necesidad de ampliar la carga horaria de los acompañantes sociales debido a que la incorporación de cupos significa mayor dedicación de los mismos.

Además, se señala la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo de las personas que implementan el Programa, tanto de los equipos técnicos y talleristas, como de los trabajadores del Programa UT. Se señala la necesidad de contratar con una carga horaria acorde a la demanda de trabajo de forma tal de que el equipo pueda trabajar con calidad. Asimismo, se señala la necesidad de la continuidad contractual de los trabajadores que integran los equipos. En este sentido, podemos decir que las condiciones de trabajo para los equipos no son las óptimas.

“...la política piensa al referente operativo, al acompañante social, que está muy bien, son los portadores directos durante ese tiempo pero claro se piensan en quince horas de un coordinador. Vos imaginate todo lo que un coordinador tiene que hacer para poder seguir un proyecto de esta potencia. (...) Insisto, yo creo que la mejora tendría que venir de la mano de la posibilidad, yo no digo de estabilidad laboral porque creo que sería medio difícil la financiación de eso pero eso sería bárbaro, que la gente no se tuviera que ir y volver en cuatro meses después...eso sería bárbaro porque ahí sí se podrían pensar otro tipo de estrategias. Incluso con el propio programa, con el programa Uruguay Trabaja que tiene un staff de gente también bastante reducido, no es que son muchos para un programa muy potente como este que tiene un impacto social muy grande.” (Equipo Técnico)

Necesidad de ampliar la cantidad de ingresos por cupos

En términos generales, los entrevistados manifiestan la importancia de ampliar la cantidad de ingresos por la modalidad cupos, de forma tal de incorporar e integrar a una mayor cantidad de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor frente al mercado de trabajo. Se manifiesta que muchas más personas podrían beneficiarse del programa ingresando al mismo a través de la nueva modalidad. Además, se considera que de la mano de una mayor cantidad de ingresos por cupos, debe lograrse una mejor difusión de esta posibilidad.

Necesidad de mayor carga horaria destinada a la capacitación específica dentro del Programa y de cambiar la organización de la capacitación dentro del transcurso del programa

Algunos entrevistados señalan que la carga horaria destinada a la capacitación específica debería ser mayor para que la capacitación adquirida por los participantes sea de mayor calidad. Además, se señala la importancia de cambiar la organización de la capacitación dentro del transcurso del programa. Se sugiere que la capacitación específica se dicte en momentos distintos dentro del mismo, por ejemplo, al inicio para luego aplicar los conocimientos en la práctica laboral, y al final para lograr incorporar de mejor manera los conocimientos.

Importancia de tener todos los materiales antes de iniciar el Programa

La gran mayoría de los técnicos consultados señalaron la importancia de tener todos los materiales necesarios para implementar las capacitaciones y los talleres, antes de iniciar el Programa. Además, se señala que también es importante contar con todos los materiales y herramientas necesarios para la implementación de los cupos antes de iniciar el Programa (materiales y herramientas que permitan la adecuada implementación de las capacitaciones, de los talleres y del trabajo operativo para todas las personas que ingresan a través de los cupos). Se manifiesta que se incorporan personas con determinadas vulnerabilidades específicas (sobre todo personas con discapacidad) y no se cuenta con los medios para dar respuesta a las necesidades de las mismas. De otra manera, es difícil que se logre una integración real de los participantes que ingresan a través de los cupos, y es posible que se genera una frustración para el participante que se integra por cupo y no puede sostener el programa porque el mismo no cuenta con las condiciones mínimas para su correcto desempeño en el mismo.

Necesidad de mayor extensión del Programa y de cambiar la época del año en la que transcurre

Se señala la necesidad de que el Programa tenga una mayor duración en el tiempo para realmente tener un efecto en las personas que transitan por el mismo. Se entiende que el tiempo es escaso para que las personas puedan desarrollar su potencial para luego poder insertarse en el mercado de trabajo. También se sugiere que el Programa se implemente durante otra época del año, de forma tal que las personas no terminen en enero, mes en el cual, generalmente, se torna aún más difícil la búsqueda de trabajo en la mayoría de las localidades en las que se implementa el programa.

La necesidad de extender el programa en el tiempo ha sido señalada en evaluaciones anteriores y ha sido objeto de discusión, pero no se ha implementado debido a imposibilidades derivadas de los tiempos de diseño y gestión.

Cuestionamiento al monto de la prestación que se paga mensualmente a los participantes

Algunos entrevistados señalan que la prestación que se les paga a los participantes es muy baja para la exigencia que implica el Programa en términos de carga horaria, requisito de asistencia y de práctica laboral. Se considera necesario mejorar la prestación que se les otorga a los participantes. En este sentido es importante tener en cuenta que, en este caso, es el Estado quien brinda la prestación, por lo que es aún más importante y significativo, que el monto de la prestación sea digno.

Necesidad de contar con información sobre la situación de las personas que ingresarán por cupos antes del inicio del Programa

Varios entrevistados manifiestan la problemática del sorteo, de no poder “acomodar” la propuesta del programa a cada persona por no conocer su situación puntual de vulnerabilidad. Se demanda contar con información previa sobre las personas para poder realizar una asignación más acorde a las posibilidades de cada uno, para enviar personas a lugares en las que puedan desempeñar tareas de forma satisfactoria. Esto se señala con mayor claridad y énfasis para el caso de las personas con discapacidad, aunque también es válido para otros cupos y para los grupos en general.

Se manifiesta que los equipos técnicos deben estar informados sobre las derivaciones que se realizan, deben conocer y poder identificar las personas que ingresan por cupos así como la situación de la que provienen.

De la mano de esto, también se señala la necesidad de que los equipos técnicos puedan reunirse con los diversos programas, servicios y departamentos referentes, de manera sistemática (mensualmente por ejemplo), para mejorar el tratamiento que se le brinda a cada persona durante el transcurso del programa. Se resalta la necesidad de que desde Uruguay Trabaja central se genere un protocolo de reuniones para que las mismas sean sistemáticas. Actualmente se realizan reuniones en algunos casos pero no de forma sistemática, quedando supeditadas a la voluntad de cada equipo y de cada programa.

Necesidad de una mejor selección de personas que ingresan a UT (personas que puedan sostener el proceso que significa el Programa)

Vinculado a lo recién mencionado, varios entrevistados señalan la necesidad de que la selección de personas para ingresar a UT, sea realizada de mejor forma, de manera tal de garantizar en la medida de lo posible, la sostenibilidad del Programa por parte de las personas derivadas.

Una vez más vemos la existencia de cierta contradicción entre quienes manifiestan la necesidad de flexibilizar el ingreso a UT, y quienes consideran que el ingreso por cupos debe

ser selectivo para garantizar que la mayor cantidad de participantes puedan sostener el proceso que implica el programa.

2.4. Sobre el abordaje propuesto por los equipos en el acompañamiento

Para finalizar, un aspecto emergente que surgió de las entrevistas tiene que ver con el abordaje de los equipos técnicos. Nos referimos concretamente a la práctica y al modo de entender el acompañamiento del proceso que implica el pasaje por UT. Este aspecto resulta de importancia a la luz de los problemas detectados en lo que tiene que ver con la “salida” de UT, la capacidad de los participantes de construir alternativas de generación de ingresos, y las posibilidades que ofrece el contexto.

En este sentido, existe el cuestionamiento por parte de integrantes de los equipo técnicos, sobre el hecho de si la manera de realizar el acompañamiento contribuye o no al logro, presente en cualquier proceso de este tipo, de la autonomía de los participantes. Esto lleva a plantear el tema de la magnitud del “salto” que implica la experiencia de trabajo protegido de UT, a una experiencia de trabajo formal, y si el enfoque adoptado por los equipos contribuye a facilitar este pasaje, o si acentúa la brecha entre los dos espacios (el trabajo formal y el trabajo protegido).

"preguntarnos si esto está bien enfocado, bien encarado o deberíamos darle otra vuelta de tuerca más, porque a veces hemos comentado con la supervisora o con algunos otros compañeros, que hay gente que se anotó allá cuando estuve en el dos mil nueve y hoy en el dos mil catorce, si nosotros estamos de vuelta, se vienen a anotar de vuelta. Entonces vos decís: "tan buenos no fuimos, porque no consiguieron otra cosa" (...) los mimamos mucho, "pobrecitos", "no se halló", porque nosotros lo comparamos con que nosotros siempre los estamos sosteniendo, entonces ¿haremos bien?, ¿los prepararemos para lo formal o no?, yo soy muy cuestionadora, soy muy cuestionadora y a veces lo conversamos con el equipo."
(Integrante de equipo técnico)

En otros casos se hace evidente en las entrevistas que se naturaliza un tipo de vínculo en el que se generan hábitos de relacionamiento que parecen no contribuir a la generación de autonomía.

"a mí me gusta estar con la gente, se ríen todos, vienen y me judean porque en la primer visita lo primero que me dicen es "¿y la cocoa?", porque en invierno yo les hago la cocoa bien cargadita "¿y la cocoa?" Dicen..." (Integrante de equipo Técnico)

Más allá de esta consideración, es claro que el proceso de acompañamiento en muchos casos es sumamente complejo, y que los participantes depositan en los técnicos una cantidad de demandas, derivadas de situaciones prolongadas de privaciones de diferente tipo, que pueden llevar a influir en que el vínculo se defina en estos términos.

Este aspecto remite a la discusión sobre la diferente preparación que tienen los equipos técnicos de las OSC para hacer el acompañamiento de los grupos (heterogénea según la OSC de que se trate); así como de la necesidad de que desde la centralidad de los programas se determinen directrices claras en cuanto al abordaje y la metodología del acompañamiento.

Incluso, en función de la diferente preparación de los equipos de las OSC (y del hecho de que en muchas localidades del Interior del país no existe la cantidad de necesaria de técnicos formados), plantear instancias de capacitación para los equipos.

3. Consideraciones finales:

Para la edición 2014 el programa Uruguay Trabaja incorporó la modalidad de cupos y derivaciones para ofrecer más posibilidades a personas que por su condición o situación particular se encuentran más desfavorecidas frente al mercado de trabajo. Esto requirió generar ciertos cambios en los procesos del programa, desde la convocatoria, pasando por el armado de los grupos, hasta la operativa de los mismos.

La presente evaluación intentó conocer los pormenores de estos cambios, aprovechando la instancia evaluativa para indagar sobre los resultados que obtienen los participantes en la principal dimensión sobre la que pretende incidir el programa UT, es decir, sobre la empleabilidad.

En primer lugar en cuanto a los cupos, es importante señalar que no se logró cubrir el 100% de los cupos asignados para derivados directos. Del total de cupos previstos, en agosto del 2014 se encontraban participando 110 personas, el 61% de los cupos previstos por la Ley.

En relación a los resultados de la evaluación, todos los entrevistados valoran la posibilidad de que se integren cupos específicos en UT, porque se visualiza como una oportunidad para la inclusión social de estas poblaciones. Sin embargo, también se desprende de las entrevistas, que las condiciones organizativas y reglamentarias no estuvieron, o se fueron generando durante la implementación. Esto significó que el programa en muchos casos no se ajustara a los requerimientos de cada población.

Entre las dificultades señaladas por los entrevistados, esencialmente atribuidas al hecho de que se trató de la primera edición que incorporó la modalidad cupos, se destacan las siguientes: i) falta de información clara y precisa sobre el Programa UT y la implementación de los cupos, ii) falta de difusión del programa UT por parte de los programas y oficinas que derivan, iii) demoras en la implementación de los cupos, iv) dificultades con el proceso de implementación del programa para personas con discapacidad, v) tensión entre los objetivos particulares de los programas prioritarios y los requisitos formales de ingreso y tránsito por el programa UT, vi) dificultad para lograr una buena articulación y trabajo conjunto entre los Programas y el equipo de UT. A su vez, se destaca la necesidad de capacitación y sensibilización a equipos técnicos de UT y de las OSC.

En cuanto la valoración de los entrevistados sobre la mejora de la empleabilidad, es posible observar resultados en varias dimensiones. El aspecto más destacado, y en el que se vienen registrando buenos resultados en ediciones anteriores, es el que refiere a las habilidades transversales, y de relacionamiento. La gran mayoría de los técnicos entrevistados señalan que los participantes de Uruguay Trabaja adquieren en alguna medida este tipo de habilidades en su tránsito por el Programa. Se manifiesta que incorporan capacidades de

relacionamiento y de convivencia, y habilidades para mejorar el trato con compañeros y jerarquías.

Por otra parte, la incorporación de cupos y derivaciones directas hizo emerger tensiones estructurales con las que tiene que lidiar el programa. Una de ellas tiene que ver con la manera en que se conjuga por un lado el objetivo de mejora de la empleabilidad, orientado a que a la salida del programa las personas se puedan insertar en el mundo del trabajo, con, por el otro lado, las características de la población que se acerca al programa, sobre todo la que lo hace a través de cupos y derivaciones. En no pocos casos, la fragilidad de la situación que atraviesan las personas (pensemos en consumo problemático de drogas, situación de calle, situaciones de violencia de género), impide que se pueda plantear de modo realista como horizonte, su incorporación al mercado formal de trabajo (con las exigencias horarias y los magros sueldos que se ofrecen en el mercado).

Esta situación lleva a que el objetivo que se pueda plantear con esta población tenga que ver con el sostenimiento del pasaje por el programa de la mejor manera posible, lo que implica ciertas contemplaciones y tolerancia en cuanto a asistencia y participación en actividades del programa. Esto tiene como consecuencia no deseada, el hecho de que las condiciones de la experiencia de trabajo protegido que ofrece UT, se alejen cada vez más de las que cabe esperar en un trabajo formal, lo que a su vez hace que el “salto” de una experiencia a otra sea muy brusco, y –según testimonios de las entrevistas- genere experiencias de inclusión laboral frustradas. Pese a que esta situación se hace evidente en algunos casos de derivaciones y de cupos, los entrevistados señalan que se trata de una situación que se da en general con la población que se viene acercando al programa sobre todo en las últimas ediciones.

Para finalizar, el problema de la ausencia de instancias formales que establezcan una continuidad entre el pasaje por el programa y el período de búsqueda de una inserción laboral queda patente en el discurso de los técnicos. La coordinación de estas instancias post-programa para los egresados no debería ser difícil de implementar, a la vez que sería un estímulo adicional para la culminación de las actividades previstas por el programa. En esta línea están comenzando a perfilarse algunas propuestas dentro de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral desde 2015.

Anexo I

A continuación se presentan una serie de cuadros generados y suministrados por el Programa UT, que dan una idea de la magnitud de estos problemas, en cuanto a cantidad de personas participantes o potenciales participantes.

Cuadro 3. Número de personas derivadas por los programas y rechazados por el BPS, número de bajas para cada uno de los programas que realizó derivaciones directas.

	Nº previsto derivados	Rechazados por BPS	% Rechazados por BPS	Bajas (no aceptaron, renunciaron, inasistencias o desvinculados)	% Bajas (no aceptaron, renunciaron, inasistencias o desvinculados)
VBG - Violencia Basada en Género	30	9	30%	8	27%
UCC - Uruguay Crece Contigo	30	4	13%	10	33%
DASP - Departamento de Articulación con el Sistema Penal	15	5	33%	5	33%
SPA - Derivados de Dispositivo Ciudadela	25	8	32%	4	16%
ETAF - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares	40	18	45%	6	33%
JER - Jóvenes en Red	40	7	17%	10	25%
Totales	180	51		43	

Fuente: Programa Uruguay Trabaja 2014

Una vez que se cruzan los datos de las personas enviados por los programas que derivan y los datos que posee BPS, la mayor cantidad de rechazos corresponden al Programa Cercanías; casi un 50% de los rechazados son de ese Programa. En relación a los derivados por el Servicio de Violencia Basada en Género, por el Departamento de Articulación con el Sistema Penal y por el Dispositivo Ciudadela, aproximadamente un 30% de las personas derivadas por cada uno fue rechazado. De los derivados por el programa Jóvenes en Red, un 17,5 % de los derivados fue rechazado luego de chequear los datos con BPS. De los derivados por el Programa Uruguay Crece Contigo, el 13% fue rechazado luego del chequeo de datos con BPS.

En el siguiente cuadro se pueden observar los motivos de rechazo por parte de BPS, a partir del desglose de la columna "Rechazados por BPS" del cuadro anterior.

Cuadro 4. Motivos de rechazo por parte de BPS

	Motivo 1	Motivo 2	Motivo 3	Motivo 4	Motivo 5
VBG - Violencia Basada en Género	1	4	0	1	3
UCC - Uruguay Crece Contigo	3	0	0	1	0

	3	1	1	0	0
DASP - Departamento de Articulación con el Sistema Penal					
SPA – Derivados de Dispositivo Ciudadela	5	1	1	0	1
ETAF - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares	11	0	0	4	3
JER - Jóvenes en Red	4	2	1	0	0
Totales	27	8	3	6	7

Motivo 1. Tuvo actividad mayor a 3 meses en los últimos 2 años que aportó a BPS o esta en actividad.

Motivo 2. El núcleo familiar supera el tope de ingresos.

Motivo 3. Datos inconsistentes.

Motivo 4. El período que trabajó en ediciones anteriores en Uruguay Trabaja fue mayor a 3 meses.

Motivo 5. El nivel educativo supera lo permitido por el programa.

Fuente: Programa Uruguay Trabaja 2014

“Más de la mitad de los motivos de rechazo de BPS fueron por personas que tuvieron actividad mayor a 3 meses en los últimos 2 años o estaban en actividad. Seguido porque el núcleo familiar supera el tope de ingresos, por el nivel educativo supera lo permitido por el programa y porque trabajo en ediciones anteriores en Uruguay Trabaja fue mayor a 3 meses en proporciones similares que rondan el 15% de los motivos de rechazo.” (Informe UT. Programa UT).

Por último, presentamos un cuadro en el que figuran los motivos por los cuales las personas desistieron de su participación en el programa:

Cuadro 5. Motivos de deserción de las personas sorteadas.

	Nº previsto derivados	Motivos de bajas		
		Motivo 1	Motivo 2	Motivo 3
VBG- Violencia Basada en Género	30	2	0	6
UCC- Uruguay Crece Contigo	30	1	0	9
DASP- Departamento de Articulación con el Sistema Penal	15	0	0	5
SPA-Derivados de Dispositivo Ciudadela	25	1	1	2
ETAF-Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares	40	3	2	1
JenR- Jóvenes en Red	40	0	4	6
Totales	180	7	7	29

Motivo 1. Participantes que se dieron de baja por inasistencias.

Motivo 2. Participantes que se dieron de baja por diversas situaciones: un caso por problemas familiares, cuatro manifestaron desinterés en el programa U.T., uno por mudanza, y uno por no resolver el cuidado de los niños.

Motivo 3. Personas derivadas que no aceptaron el ingreso al programa o no se los pudo ubicar.

Fuente: Programa Uruguay Trabaja 2014