

Políticas y programas públicos de inclusión laboral en el Uruguay



Sistematización del marco normativo y los programas de inclusión laboral. Período 2018-2023.



más sociedad
más derechos



Financiado por
la Unión Europea

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) lleva a cabo con la cofinanciación de la Unión Europea.

Equipo consultor:

Verónica Barrera
Ana Ermida
Tair Kasztan
Jaime Velilla

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ANONG, y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Uruguay, 2023



más sociedad
más derechos



Financiado por
la Unión Europea

Índice

Capítulo 1 Introducción	5
Capítulo 2 Marco Conceptual.....	6
Políticas públicas y políticas de empleo	6
Políticas activas de empleo	6
Programas de inclusión laboral y productiva	7
Capítulo 3 Abordaje metodológico	8
Objetivos	8
Estrategia metodológica	9
Niveles y dimensiones de análisis.....	9
Etapas del proceso de ejecución de la consultoría	11
Capítulo 4 Sistematización de leyes y programas para la inclusión laboral	11
Sistematización de leyes.....	12
Sistematización de programas para la inclusión laboral.....	15
Otros programas de inserción laboral	28
Capítulo 5 Análisis.....	31
Análisis de leyes de promoción al empleo	31
Análisis de los programas de inclusión laboral	32
Capítulo 6 Hallazgos y conclusiones	37
Referencias	41
Bibliografía	42
Glosario de siglas	45
Anexos	47
Anexo 1. Pauta de entrevista a informantes clave	48
Anexo 2. Cupos según Programa total país.....	50

Prólogo

Para la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) es un gusto compartir esta investigación.

Desde nuestros comienzos en 1992 nos propusimos conformar un espacio de articulación colectiva, con el objetivo de fortalecer la participación e incidencia de la sociedad civil y su aporte a las políticas públicas.

Como plataforma política representamos un conjunto diverso de organizaciones comprometidas con el desarrollo y contribuimos permanentemente en el ciclo de las políticas públicas, abogamos por la inclusión de la perspectiva de derechos, mayores niveles de igualdad y de dignificación de las condiciones de vida de todas las personas de nuestro país.

Estamos convencidos que la consolidación del entramado de la sociedad civil, representando su heterogeneidad, es lo que nos garantizará una sociedad democrática, sólida y solidaria que podrá transitar hacia la garantía de derechos de las personas más vulnerables.

En épocas donde se da un cambio y repliegue de políticas sociales territoriales, donde surgen nuevas realidades definidas por la pandemia, donde existe poco o nulo reconocimiento el entramado social; desde ANONG redoblamos nuestro esfuerzo en aportar de manera rigurosa, colectiva basada en evidencias alternativas reales y posibles para un desarrollo que incluya a todas las personas.

Desde 2020 desarrollamos el proyecto Fortalecer Participar Incidir: la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales orientadas al Desarrollo activando la Agenda 2030, que cuenta con la financiación de la Unión Europea. El proyecto, de tres años de duración, se propone contribuir al desarrollo sostenible en el marco de la agenda 2030 por medio del fortalecimiento de la participación activa y propositiva de la sociedad civil organizada, sus redes y coaliciones para la incidencia en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Este proyecto otorga la posibilidad de potenciar y sistematizar los conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil, así como de investigar y producir insumos para una labor de incidencia más efectiva en su cometido de promover y proteger derechos de la ciudadanía, especialmente de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

La presente investigación es producto del proceso de trabajo del grupo de Educación y Trabajo de ANONG junto al equipo investigador conformado por Verónica Barrera, Ana Ermida, Tair Kasztan y Jaime Velilla. Presenta un análisis de las políticas y programas públicos de inclusión laboral en el Uruguay en el período 2018-2023.

Introducción

El presente documento es el resultado de una consultoría que se ha realizado en el marco del proyecto “Fortalecer, Participar, Incidir: La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) orientadas al Desarrollo activando la Agenda 2030”, cuyo objetivo general consiste en “Contribuir al desarrollo sostenible en el marco de la agenda 2030 por medio del fortalecimiento de la participación activa y propositiva de la sociedad civil organizada, sus redes y coaliciones para la incidencia en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, y que la ANONG lleva a cabo con la cofinanciación de la Unión Europea.

La consultoría consistió en la sistematización y el análisis comparado de un conjunto de políticas y programas para la inclusión en el mundo del trabajo, con énfasis en programas de inclusión laboral en emergencia, primera experiencia laboral y socio laborales llevados a cabo en el período 2018-2023 en Uruguay, desde una perspectiva generacional, de género y de grupos poblacionales concretos como la población trans, población afrodescendiente y personas con discapacidad.

En efecto, como se verá en el presente documento, el equipo consultor sistematizó y analizó las leyes y los programas para la inclusión laboral y el estudio de sus posibles alcances y resultados. Posteriormente se identificaron los principales hallazgos y conclusiones con el objetivo de aportar al diseño, evaluación y proyección de programas y políticas de inclusión laboral en Uruguay.

Las leyes y decretos reglamentarios sistematizados y/o analizados en el marco de la consultoría en su orden cronológico fueron:

- Ley N° 18.240 Creación del Programa Uruguay Trabaja. Emergencia Social - Decreto N° 222/008
 - Ley N° 18.516 Regulación distribución del trabajo de peones prácticos y de obreros no especializados en obras del estado - Decreto N° 255/010
 - Ley N° 19.133 Fijación de normas sobre el fomento del empleo juvenil y derogación de la ley de empleo juvenil – Decreto N° 115/015
 - Ley N° 19.691 Aprobación de normas sobre la promoción del trabajo para personas con discapacidad - Decreto N° 73/019
 - Ley N° 19.689 Modificación de disposiciones relativas a otorgar incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo fomentando el empleo juvenil - Decreto N° 89/019
 - Ley N° 19.952 Creación del Programa “Oportunidad Laboral” - Decreto N° 164/021
 - Ley N° 19.973 Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, de los jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad - Decreto N° 308/021
 - Ley N° 19.996 Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020. Ley que crea el Programa Accesos (artículos 242 a 246) - Decreto N° 202/022
- Por su parte, se investigaron los siguientes programas:
- Uruguay Trabaja
 - Yo Estudio y Trabajo
 - Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad
 - Oportunidad Laboral – Jornales solidarios
 - Accesos
 - Programa ABC Intendencia de Montevideo
 - Enlace Laboral
 - Mujeres en el sector Tecnologías de la Información

Capítulo 2. Marco Conceptual

Políticas públicas y políticas de empleo

Una política pública es “(...) toda acción llevada [a cabo] para resolver un problema público, lo que incluye un sin número de actividades del Estado e incluye a actores no-estatales” (Fontaine, 2015: 25). Según este autor, el análisis de las políticas públicas implica dar respuesta a la pregunta de cómo se transita de una situación A a una situación B mediante una acción del Estado y, asumiendo la definición de política pública recién mencionada, de otros actores no estatales. La situación B sería el resultado de negociaciones y acciones de actores estatales y no estatales. En este sentido, se señala que “(...) se puede interpretar una política pública como un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención.” (Muller y Surel, 1998 en: Fontaine, 2015: 26).

Entre las políticas públicas existentes, encontramos las políticas de empleo que son un conjunto de decisiones adoptadas por el Estado que tienen por finalidad el desarrollo de programas, acciones y medidas tendientes a la consecución del pleno empleo y del empleo de calidad, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, la reducción de las situaciones de desempleo así como la debida protección de las personas que sufren la situación de desempleo. Estas políticas se clasifican en políticas activas y políticas pasivas con objetivos y características específicas.

Las denominadas políticas activas de empleo comprenden un amplio abanico de acciones, programas y proyectos de orientación educativo-laboral, iniciativas sociolaborales de intermediación laboral y de formación profesional, servicios que se ofrecen a las personas que buscan acceder a un primer empleo o que, en calidad de empleados o desempleadas, buscan nuevas oportunidades laborales y de formación. Operativamente son intervenciones gubernamentales/ estatales, universales y/o focalizadas en distintas poblaciones, que buscan promover la creación de empleo.

Cuadro 1. Clasificación de políticas activas y pasivas, según objetivos y destinatarios.

	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Activas	• Inserción laboral • Mantenimiento del empleo • Promoción Laboral	Inactivos, desempleados y ocupados
Pasivas	Mantenimiento de la renta	Desempleados

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosanvallón, 1995.

Políticas activas de empleo

Son un conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados, el mantenimiento del empleo y la promoción laboral de las personas ocupadas y el fomento del espíritu empresarial y la economía social y solidaria o popular (Rosanvallón, 1995).

Asimismo, se trata de medidas orientadas a conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de trabajo (Alujas, 2003).

Las políticas activas de empleo pueden clasificarse en:

- Políticas destinadas a mejorar y/o fortalecer la oferta de trabajo mediante capacitación, formación y promoción de la inserción laboral.
- Políticas destinadas a incrementar la demanda laboral mediante programas destinados a la mejora del tejido empresarial, al fomento del empleo y a la creación de empresas.
- Políticas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral mediante el desarrollo de servicios de información e intermediación laboral y promoción de servicios empresariales (OIT-Eurosocial).

Programas de inclusión laboral y productiva

De acuerdo con la CEPAL y la OIT (CEPAL/OIT, 2014) considerando los objetivos, los programas de inclusión laboral se ubican en dos dimensiones. La dimensión *Apoyo a la oferta* donde se incluyen las acciones de capacitación y formación profesional y de nivelación de estudios, y la dimensión *Apoyo a la demanda* que incluye las acciones de apoyo a los emprendimientos y de generación de empleo directa e indirectamente.

Figura 1. Tipología de programas de inclusión laboral y productiva



Fuente: CEPAL (2019) Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe.

Estas acciones se traducen en programas que persiguen objetivos específicos. Las acciones de *apoyo a la oferta de trabajo* incluyen programas de capacitación y formación técnica y profesional dirigidos principalmente a personas desempleadas con el objetivo de fomentar su reinserción al mundo del trabajo. Su objetivo es incrementar los activos de las personas y de los hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad, mejorando sus conocimientos y capacidades (CEPAL/OIT, 2014).

Las acciones de *apoyo a la demanda de trabajo* hacen referencia a todas las acciones destinadas a aumentar la demanda de bienes y servicios, crear empleo adicional, promover empleo y mejorar la productividad y sustentabilidad de las empresas.

Según la CEPAL y la OIT (CEPAL/OIT, 2014), pueden reconocerse los siguientes tipos, entre otros:

a. Apoyo al trabajo independiente

Incluye programas que promueven el trabajo independiente, brindando apoyo para comenzar o expandir actividades por cuenta propia y micro emprendimientos.

b. Generación directa de empleo

Refiere a programas de generación directa de empleo que incrementan la demanda de trabajo mediante planes de empleos públicos a nivel estatal, departamental, provincial, regional o municipal. Dentro de estos programas se encuentran aquellos que ofrecen empleos temporales de emergencia o como parte de planes de desarrollo, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria.

Mediante los programas de generación directa de empleo se ofrece empleo temporal a cambio de una remuneración similar al salario mínimo. Las tareas que se llevan a cabo como parte de los programas de creación directa de empleo incluyen limpieza, construcción e instalación de cableado eléctrico, entre otras.

Estos programas pueden complementarse con otras intervenciones, con el fin de facilitar la inserción laboral de sus participantes y mejorar su calidad de vida.

c. Servicios de intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral cumplen la función de promover el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo, facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos. Estos servicios brindan información sobre plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos y proporcionan acceso prioritario a las ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo.

Los tipos de programas mencionados anteriormente pueden estar transversalizados o focalizados por edad, género y/o situaciones de vulnerabilidad. En tal sentido, pueden distinguirse programas de inclusión laboral para jóvenes, para mujeres, para mujeres jóvenes, para población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, para personas en situación de discapacidad, entre otros.

En este sentido y tal como se señala en el informe de CIESU (2022), en Uruguay continúan existiendo desigualdades en el acceso al empleo y al empleo de calidad así como en los niveles de ingresos. En el informe se señala que “A pesar de los avances en materia de generación de empleo y mejora en los niveles de desigualdad del ingreso, se observa que el mercado de trabajo mantuvo una estructura inequitativa en relación a los ejes de desigualdad como el género, generaciones, ascendencia étnico racial, distribución territorial, situación de discapacidad, entre otras; que en su interseccionalidad terminan configurando situaciones de alta vulnerabilidad social. Entre las mayores vulnerabilidades se encuentra la situación de pobreza, afectando notoriamente las posibilidades de acceder a un trabajo en cualquier contexto, en particular en momentos de crisis y reducción de los puestos de trabajo” (CIESU, 2022: 15), identificándose como un comportamiento estructural que se mantiene en el tiempo.

En lo que respecta a la desigualdad intergeneracional, se señala que los jóvenes presentan mayores dificultades para acceder a un empleo y más aún para acceder a un empleo no precario (CIESU, 2022).

Por otro lado, y considerando la territorialidad, se señala que la informalidad laboral tiene distintos niveles en las distintas regiones y departamentos del país, afectando más fuertemente al norte y a las localidades de menos de 5 mil habitantes. A su vez, esta situación se ve acentuada si se considera el género y la edad (CIESU, 2022).

Capítulo 3. Abordaje metodológico

En este apartado se presentan los objetivos planteados, la estrategia metodológica adoptada, las técnicas de relevamiento de información utilizadas y los niveles y dimensiones de análisis propuestas. Asimismo, se detallan las etapas del proceso de ejecución de la consultoría.

Objetivos

El objetivo general de la presente consultoría fue analizar políticas y programas públicos de inclusión laboral a nivel nacional y departamental diseñados y ejecutados en el período 2018-2023.

Se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Relevar y sistematizar información de políticas y programas de inclusión laboral con foco en programas de inclusión laboral en emergencia, primeras experiencias laborales y programas socio laborales ejecutados en el período 2018-2023.
- Analizar comparativamente las dimensiones programáticas y presupuestales de los programas relevados.
- Estudiar la incidencia de las políticas y programas en el mundo del trabajo, entendida como alcance, población objetivo, cobertura, tiempo de ejecución, atendiendo a sus objetivos programáticos y presupuestales.

- Identificar lecciones aprendidas que aporten a la evaluación y proyección de programas y políticas de inclusión laboral, teniendo en cuenta la coyuntura social y política.

Estrategia metodológica

Para la sistematización y análisis de las políticas y programas de inclusión laboral desarrolladas en el período 2018- 2023 se utilizaron dos técnicas de recolección de información: análisis de datos secundarios y entrevistas en profundidad a informantes clave. La sistematización y análisis de datos secundarios implicó la búsqueda sistemática y la revisión bibliográfica y documental en las páginas oficiales principalmente del MTSS, MIDES, Presidencia de la República y Congreso de Intendentes, así como en las páginas de las Intendencias contempladas en la consultoría. Dicha búsqueda y revisión se realizó durante el período en que transcurrió la consultoría (abril-mayo 2023).

Para la realización de entrevistas a informantes clave se identificaron aquellos de jerarquía política-técnica de las instituciones recién mencionadas. La pauta de entrevista tuvo un modelo semiestructurado (ver Anexo 1) y fue aplicada a las jerarquías de las direcciones responsables de los programas de inclusión laboral en cada institución.

Niveles y dimensiones de análisis

Fueron consideradas para el análisis las leyes que promueven el acceso al empleo de población vulnerable, derogadas y vigentes en el período contemplado en la consultoría resultando el siguiente listado:

- Ley N° 18.240 Creación del Programa Uruguay Trabaja. Emergencia Social - Decreto N° 222/008
- Ley N° 18.516 Regulación distribución del trabajo de peones prácticos y de obreros no especializados en obras del estado - Decreto N° 255/010
- Ley N° 19.691 Aprobación de normas sobre la promoción del trabajo para personas con discapacidad - Decreto N° 73/019
- Ley N° 19.689 Modificación de disposiciones relativas a otorgar incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo fomentando el empleo juvenil - Decreto N° 89/019
- Ley N° 19.952 Creación del Programa “Oportunidad Laboral” - Decreto N° 164/021
- Ley N° 19.973 Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, de los jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad - Decreto N° 308/021
- Ley N° 19.996 Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020. Ley que crea el Programa Accesos (artículos 242 a 246) - Decreto N° 202/022

Se consideraron y analizaron tanto los textos de las leyes como sus decretos reglamentarios.

Este marco normativo da sustento a la ejecución de programas contemplados en el marco de esta consultoría.

Cuadro 2. Programas sistematizados y analizados según Institución responsable

MTSS	MIDES	CONGRESO DE INTENDENTES - PRESIDENCIA
• Yo Estudio y Trabajo	• Accesos • Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad • Uruguay Trabaja	• Programa Oportunidad Laboral (Jornales Solidarios)

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, es importante señalar que se sistematizó información sobre el Programa Enlace Laboral, Mujeres en el sector Tecnologías de la Información y el Programa ABC de la Intendencia de Montevideo.

Niveles para el análisis

El análisis se realizó en dos niveles: i) nivel nacional, dando cuenta de las leyes que sustentan las políticas y los programas de alcance nacional amparados en las mismas; ii) nivel departamental, donde se describe y analiza la implementación de los programas descritos en el nivel nacional en territorios específicos.

i) Nivel nacional

En materia de políticas de inserción laboral se reconocen a nivel del Poder ejecutivo dos carteras, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹, rector de las políticas de empleo, y el Ministerio de Desarrollo Social², rector de las políticas de inclusión social. A las que se adiciona, en la actual coyuntura, el Congreso de Intendentes. De esta manera, se reconocen las siguientes direcciones y organismos claves en materia de políticas y programas de inserción laboral:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Empleo (DINAE).
- Ministerio de Desarrollo Social: Dirección Nacional de Gestión Territorial y Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad.
- Congreso de Intendentes. Comisión Sectorial.

ii) Nivel departamental

A nivel departamental, para la sistematización y análisis se seleccionaron un total de 8 Departamentos, a partir de los siguientes criterios:

1. Criterio de regionalización del país³: Litoral Norte, Litoral Sur, Noroeste, Centro, Este y Región Metropolitana.

2. Según regionalización se consideró:

- al menos un Departamento de cada región;
- al menos un Departamento de frontera;
- consideración de diversidad de contextos productivos.

Los Departamentos seleccionados fueron Canelones, Colonia, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Rocha y Salto.

Dimensiones de análisis

Para sistematizar y analizar las políticas y programas públicos de inclusión laboral seleccionados, se propusieron las dimensiones que se describen a continuación.

1- Estado de situación de las políticas de promoción e inserción laboral

En esta dimensión se realizó una sistematización de las políticas diseñadas, a partir de la revisión de fuentes secundarias. Para ello se identificaron, sistematizaron y analizaron leyes y decretos.

2- Sistematización de planes y programas de promoción e inserción laboral

Se realizó un análisis comparativo de las dimensiones programáticas y presupuestales de los distintos programas seleccionados para la sistematización y el análisis. En este sentido, se consideraron las siguientes categorías dentro de cada una de las dimensiones mencionadas:

- **Dimensión programática:** nombre del programa; institución responsable; institución operativa; tipo de programa; año de creación; alcance; población objetivo; objetivos; tiempo de ejecución; cobertura; aliados estratégicos del programa; resultados alcanzados; lecciones aprendidas.

1 Cometidos Ministerio Trabajo y Seguridad Social <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/cometidos>

2 Cometidos Ministerio de Desarrollo Social <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/cometidos>

3 Fuente: OPP. Región- Departamentos; Litoral Norte Artigas, Paysandú, Salto; Litoral Sur Colonia, Río Negro, Soriano; Noroeste Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó; Centro Durazno, Flores, Florida; Este Lavalleja, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres; Metropolitana Montevideo, Canelones, San José.

- **Dimensión presupuestal:** presupuestos establecidos; presupuesto ejecutado.

Etapas del proceso de ejecución de la consultoría

La consultoría se desarrolló en dos etapas:

3- Evaluación y proyecciones

A partir de entrevistas en profundidad se buscó conocer las percepciones de quienes ocupan posiciones clave en el entorno del diseño, gestión y evaluación de políticas de públicas, sobre la incidencia de estos programas en la inserción laboral y en el empleo, buscando detectar cuáles pueden ser las características y prácticas de los programas con mayor y/o menor incidencia en la inserción laboral, así como sus fortalezas y debilidades.

4- Lecciones aprendidas

Se identificaron lecciones aprendidas a partir del análisis de entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas a actores claves que ocupan y ocuparon posiciones clave en el entorno del diseño, gestión y evaluación de políticas públicas y del análisis de fuentes secundarias.

1. Primera etapa: se sistematizaron las leyes, decretos y programas seleccionados y se coordinaron y realizaron entrevistas en profundidad a las personas identificadas. Es importante mencionar que se pudieron realizar todas las entrevistas previstas menos una por falta de disponibilidad horaria de la persona identificada a entrevistar en el tiempo de ejecución de la consultoría.

1. Segunda etapa: análisis de la información sistematizada y elaboración de informe de consultoría.

Dado el escaso período para la ejecución de la consultoría, en varias oportunidades y por diversos motivos (por ejemplo, fechas y horarios disponibles de las personas a entrevistar, envío tardío de datos e información por parte de los referentes de los programas, entre otros) varias de las actividades se realizaron en ambas etapas.

Asimismo, en las dos etapas se realizaron un total de 7 reuniones de intercambio del equipo consultor, tanto virtuales como presenciales, así como 3 reuniones con el Grupo Educación y Trabajo de ANONG en modalidad virtual.

Capítulo 4. Sistematización de leyes y programas para la inclusión laboral

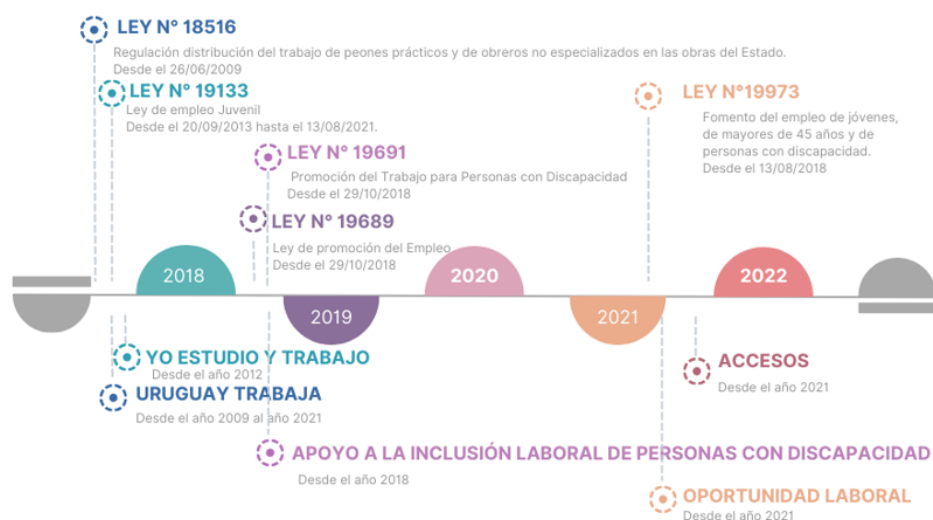
En el presente capítulo se presenta una sistematización no exhaustiva sobre las políticas y programas de inclusión laboral con foco en programas de emergencia, primeras experiencias laborales, y socio-educativo laborales ejecutados en el período 2018-2023.

En la primera sección y en primer lugar se presenta la sistematización de leyes específicas para la inserción laboral vigentes en el período de análisis. En segundo lugar, se mencionan las leyes de presupuesto junto con los artículos correspondientes que dan marco legal a los programas que son analizados. En tercer lugar, se presentan las leyes

que establecen cuotas para la inserción de poblaciones vulnerables en el sector público.

En la segunda sección del capítulo, presentamos la sistematización de algunos de los programas de inserción laboral de alcance nacional identificados durante el período. Además, se incluyen otros programas de interés no analizados por falta de datos: las propuestas que están enmarcadas en el Plan ABC de la Intendencia de Montevideo, el Programa Enlace Laboral del MIDES y el plan piloto Mujeres en el sector Tecnologías de la Información (que está implementando la DINAE del MTSS).

Figura 2. Línea de tiempo. Políticas y programas de inserción laboral analizados. Período 2018-2023



Sistematización de leyes

Ley N° 18.516 Regulación distribución del trabajo de peones prácticos y de obreros no especializados en las obras del Estado - Promulgación: 26/06/2009

La Ley N° 18516 tiene como ámbito de aplicación cada obra o parte de ella efectuada por el Estado, los servicios descentralizados y las personas públicas no estatales, o por empresas contratadas o subcontratadas por éstos. Es aplicable también en cada obra o parte de ella efectuada por los Gobiernos Departamentales y los entes autónomos, cuando las mismas se ejecuten por empresas privadas contratadas o subcontratadas por éstos.

La finalidad que se persigue es satisfacer con mano de obra local la demanda de personal no permanente, peones prácticos y/o obreros no especializados que el Estado o las empresas que éste contrate o subcontrate, puedan requerir, a través de sorteo público realizado por el MTSS, por un mínimo de siete jornadas de trabajo efectivo en la ejecución de las obras públicas, cuando su personal permanente sea insuficiente.

El resultado del sorteo genera una lista de prelación que es conformada de la siguiente manera:

1. Un 35% entre quienes integren la lista proporcionada por los organismos públicos que desarrollen planes de trabajo transitorio en el departamento, por lo que deberán estar radicados en el departamento y contar con una evaluación de desempeño favorable.
2. Un 5% para personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (Ley N° 17.897, de 14 de septiembre de 2005), radicadas en el departamento.
3. El 60% de los cargos restantes corresponderá a los inscriptos en el registro de aspirantes avecindados en el departamento.
4. En todos los casos se tendrá en cuenta lo dispuesto por el Convenio N° 159 de la OIT.

En todos los casos, el 90% de los elegidos deberán ser ciudadanos naturales o legales, pero el 10% restante podrá aumentar cuando no hubiese aspirantes del primer grupo. En idéntica proporción tendrán preferencia los obreros con familia a su cargo.

Ley N° 19.133 Fijación de normas sobre el fomento del Empleo Juvenil y derogación de la ley de empleo juvenil – Promulgación: 20/09/2013

La ley buscaba promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Regulaba instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos.

A partir de esta Ley y del decreto 115/015 se creó el **“Programa de Empleo Decente Juvenil”** inicialmente para el período 2016-2017, dejando en el MTSS instrumentar sus aspectos administrativos y se crearon las siguientes modalidades para la promoción del empleo juvenil:

- Trabajo Protegido Joven (TPJ)
- Primer Experiencia Laboral (PEL)
- Práctica laboral para Egresados (PLE)
- Práctica Formativa en Empresas (PFE)

Este acto legislativo derogó la Ley 16.873 que establecía requisitos y beneficios a empresas al contratar jóvenes en diversas modalidades como la práctica laboral para egresados, las becas de trabajo y los contratos de aprendizaje. Esta ley fue derogada por la Ley No. 19.973 de 2021 que se presenta más adelante.

Ley N° 19.689 Modificación de disposiciones relativas a otorgar incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo fomentando el empleo juvenil - Promulgación: 29/10/2018

Esta ley establece **“Disposiciones sobre trabajo decente juvenil”**, enfocándose en sustituir algunas disposiciones aplicables al trabajo decente juvenil de la Ley N° 19.133 del año 2013. Algunos aspectos importantes de la Ley fueron los siguientes:

- Fijar la responsabilidad en el MTSS de articular acciones y programas de promoción del trabajo decente juvenil en coordinación con el MEC, el MIDES, el BPS y el INEFOP mediante una comisión interinstitucional integrada por dichos organismos.

- Establecer modificaciones sobre los grupos etarios a atender desde los 15 años de edad en jóvenes hasta la edad máxima de cada modalidad de la ley.
- Decretar nuevos beneficios para las empresas que se acogieron a las modalidades de promoción al trabajo decente juvenil.
- Definir las condiciones de trabajo de jóvenes entre la institución educativa y la empresa, las cuales serían aprobadas por el MTSS.
- Otorgar subsidios a empresas que reduzcan el horario de jóvenes que estén estudiando bajo diversas modalidades.
- Fijar incentivos sobre la seguridad social de emprendimientos juveniles para que fuesen cubiertos en un 50% por el INEFOP.

Con la ley se puso en marcha el Programa Temporal de Subsidio al Empleo dedicado a otorgar a empleadores privados subsidios temporales para incorporar nuevos empleados en su plantilla. Esta ley no ha sido derogada para sus efectos sobre el trabajo decente y se vincula con la Ley No. 19.973 de 2021 que se presenta más adelante.

Ley N° 19.691 – Aprobación de normas sobre la Promoción del Trabajo para Personas con Discapacidad - Promulgación: 29/10/2018

La ley y su reglamentación (vigentes a la fecha) establecen la promoción del trabajo para personas con discapacidad, incorporando la obligación de asignar porcentajes obligatorios de contratación en el ámbito privado (4% del número de empleados permanentes). En su reglamentación se fijan herramientas para su implementación como la facilitación de operadores laborales y asesoramiento para la accesibilidad (la ley otorga plazo de 1 año para hacer accesible las instalaciones y tareas). Para el caso de los operadores laborales, la ley supone que el costo de sus servicios sea asumido por el MIDES.

Se define un glosario donde se da a entender el significado de **empleo con apoyo** (metodología de inclusión laboral que se dirige a las personas con discapacidad para asegurar su empleo); **operador laboral** (técnico/a de empleo que prepara a la persona con discapacidad persona). Las personas con discapacidad pueden solicitar apoyos laborales que abarcan las adaptaciones, identificación de compañeros y compañeras mentores o apoyos naturales, entre otros.

Se delimitan las obligaciones de las empresas ante la ley, las regulaciones de los beneficios que se otorgan a las personas con discapacidad contratadas, la accesibilidad y adaptaciones de los lugares de trabajo, la inscripción en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad y el registro de empleadores en el MTSS.

Establece los procedimientos a seguir en caso de despido de la persona con discapacidad, el otorgamiento de licencias extraordinarias sin goce de sueldos, el tratamiento preferencial a los empleadores cuando se concede uso de bienes públicos o privado del estado, los aportes jubilatorios patronales al BPS en forma gradual, los incentivos y beneficios que se otorgan a empresas privadas o a cooperativas sociales integradas por personas con discapacidad y los mecanismos de financiación de la ley. Esta ley se vincula con la Ley No. 19.973 de 2.021 que se presenta más adelante.

Ley Nº 19.973 – Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, de los jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad – Promulgación: 13/08/2021

Su objetivo consiste en favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, como cuenta propia o ajena, a jóvenes entre 15 y 29 años, personas mayores de 45 años y personas con discapacidad, facilitando su ingreso o reinserción en el mercado de trabajo y promoviendo su capacitación y formación profesional.

- Sus modalidades se enfocan en contrarrestar la vulnerabilidad en estos grupos mediante su incorporación al mercado de trabajo, o en reducir riesgos de pérdida del empleo por falta de formación y capacitación. La ley permite a las empresas el pago de contribuciones especiales a la seguridad social para las personas contratadas bajo las siguientes modalidades: Subsidio temporal para la contratación de jóvenes desempleados
- Contratos de Primera Experiencia Laboral (PEL)
- Práctica Laboral para Egresados (PLE)
- Trabajo Protegido Joven (TPJ)
- Prácticas Formativas en Empresas (PFE)

- Contratos de primera experiencia laboral en el estado y en personas públicas no estatales,
- Promoción del empleo para trabajadores mayores de 45 años
- Promoción del empleo para personas con discapacidad
- Promoción de estudios en trabajadores beneficiarios de programas de promoción del empleo
- Apoyo a emprendimientos productivos autónomos

El MTSS coordina con otras instituciones, entre ellas el MIDES e INEFOP, la ejecución de las modalidades de la ley. Este acto legislativo derogó la Ley 19.133 de 2013 aunque mantiene las modalidades de TPJ, PEL, PLE y PFE. Esta Ley se vincula con la Ley No. 19.689 sobre incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo y la Ley No. 19.691 que establece normas de promoción del empleo para personas con discapacidad.

Otras leyes para la inclusión laboral

Es importante hacer mención a algunas leyes de presupuesto que han creado programas, como la **Ley Nº 18.240** del año 2008 que creó el Programa Uruguay Trabaja y la **Ley Nº 19.996** del año 2021 que creó el Programa Accesos. También se encuentra vigente el Programa Oportunidades laborales creado por la **Ley No. 19.952**. El detalle de los tres programas mencionados se presentará a continuación.

Adicionalmente, encontramos las leyes de cuotas como la **Ley 19.122** de 2013 que fijó un cupo no inferior al 8% de los ingresos nuevos en el Estado, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas de derecho público no estatales destinado a población afrodescendiente. Asimismo, la **Ley No. 19.684** de 2018 establece un mínimo de un 1% para la población trans. De igual manera, la **Ley No. 18.651** de 2010 establece que una proporción mínima del 4% de los llamados debe de contemplar a personas con discapacidad.

Sistematización de programas para la inclusión laboral

Programa Uruguay Trabaja

El programa Uruguay Trabaja fue creado en el año 2008 por la Ley N° 18.240 con alcance nacional y de carácter socioeducativo laboral con el objetivo de generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Según las entrevistas, la política pública de Uruguay Trabaja se concibió con la centralidad puesta en la persona. En el año 2021 es aprobada Ley N° 19.996 de rendición de cuentas que mandata la derogación de lo relativo al “Programa Uruguay Trabaja” y mantienen vigentes los mecanismos de financiación establecidos en el marco de dicha normativa reglamentada por el Decreto N° 222/008 de 23/04/2008, creando en su artículo 242 el Programa Accesos que se sistematiza también en este documento.

El programa contó con un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración social, en el marco de los cuales los/las participantes, en cuadrillas de trabajo, realizaban trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta 9 meses, durante los cuales se percibía un subsidio denominado “Apoyo a la inserción laboral” de 2,35 BPC⁴.

El artículo primero de la Ley N° 18.240 establecía que el acompañamiento social de los beneficiarios sería llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil (OSC) u organismos públicos implicando la supervisión educativa diaria de las tareas de valor público a realizarse, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional. A su vez, en las entrevistas se destaca que se fomentaba el trabajo en grupo, ya que se partía de la idea de que el mismo posibilitaba la interacción y el relacionamiento. En este sentido, se trataba de un dispositivo que facilitaba instancias de socialización e intercambio con compañeros de trabajo y que buscaba fomentar el trabajo en equipo también para posibles futuras trayectorias laborales como la generación de emprendimientos o cooperativas sociales o de trabajo, a partir del conocimiento logrado en los 9 meses durante los cuales las personas transitaban por el programa.

La población objetivo eran personas económicamente activas que integraran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, entre 18 y 65 años de edad, que reunieran las siguientes condiciones: a. Haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a dos años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción y considerando que, hasta 150 jornales registrados en ese período, constituyen trabajos sazonales o empleos temporarios que no inhabilitan la inscripción, b. Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponía la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Asimismo, la ley establecía que el jerarca del MIDES podría disponer cupos, en forma previa a la convocatoria, a fin de contemplar a grupos que se encontraran sufriendo discriminación de género y/o étnica, o presentasen vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de sustancias psicoactivas u otros factores.

La forma de ingreso al programa era a través de inscripción y sorteo con responsabilidad del MIDES. Dicho ministerio era quien solicitaba a los organismos públicos las tareas a ser desarrolladas por los participantes del Programa tratándose de tareas de apoyo de valor público. A partir de 2014 se establecieron cuotas para el ingreso vinculadas a factores que acentúan la situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo. En este sentido, correspondía asignar el 8% del total de inscriptos a población afrodescendiente, un 4% a personas en situación de discapacidad y un 2% a población trans.

El programa ofrecía los siguientes componentes y prestaciones:

- Componente laboral: desarrollo de tareas de valor público por la que se otorgaba una prestación de 2,35 BPC
- Componente educativo: talleres transversales y capacitaciones específicas (culminación de ciclos educativos, Alfabetización Digital, etc.)
- Componente salud: oftalmológica y bucal

⁴ La Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) es creada a partir de la Ley N° 17.856 del año 2004, como una unidad de cuenta para determinadas prestaciones sociales. Hasta el año 2020, la BPC fue ajustada tomando como referencia la variación del IPC (inflación del período). En el año 2021, el Poder Ejecutivo cambia el criterio de actualización utilizado índice medio de salarios (IMS).

- Facilitación para adquirir documentación básica (carné de salud, PAP, mamografía, etc.)
- Salidas educativo-recreativas

En cuanto a la evaluación del programa, existen varios informes de evaluación, por ejemplo, el informe de impacto realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) en coordinación con el MIDES (MIDES – FCEA/UDELAR, 2021), que implicó la realización de una Encuesta de Condiciones de Vida – Uruguay Trabaja 2020 (Encovi). Entre sus principales hallazgos, se indica que tres años después de haber participado en el programa tanto la actividad como el empleo son mayores entre los beneficiarios del programa, vinculándolo principalmente a la estabilidad y calidad de los empleos, así como a la adquisición de habilidades transversales y capacitación para el trabajo. En lo que refiere al componente salud, los resultados del informe indican que el programa es exitoso en lograr que los beneficiarios detecten situaciones de discapacidad sensorial leves tanto visuales como auditivas, posiblemente debido a un mayor diagnóstico de las mismas. Otro hallazgo presentado indica que los beneficiarios del programa poseen más herramientas para la búsqueda de empleo, encontrando a su vez impactos positivos en el nivel de capacitación para el empleo de los participantes y, el hecho de que quienes participaron en el programa se sienten en mejores condiciones que quienes no, en lo que refiere a la utilización de herramientas informáticas.

A su vez y a partir de las entrevistas, se puede destacar como una de las principales fortalezas del programa su flexibilidad, en la medida en que sus objetivos, roles y funciones fueron cambiando a lo largo del tiempo. El programa tuvo diversas modificaciones y mejoras, respondiendo a diferentes contextos y realidades del país, por ejemplo, al descenso de la tasa de desempleo y el tipo de desempleo prevaleciente en la población objetivo en cada momento. En este sentido, se realizaba un trabajo permanente de actualización y ajuste del programa a la realidad del país, haciendo énfasis en la articulación interinstitucional como elemento clave para que fuera posible. De igual manera, en las entrevistas se subraya el rol clave de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el acompañamiento a la población objetivo del programa, en la medida en que disponen de equipos técnicos interdisciplinarios que pueden dar respuesta a la heterogeneidad de problemáticas a las que las personas están expuestas y que exceden la ausencia de trabajo (como son problemáticas en términos de vivienda, salud mental, violencia basada en género, consumo problemático de sustancias psicoactivas, etc.). Asimismo, otra fortaleza que brindaba el trabajo con OSC era lograr descentralizar los equipos técnicos. De hecho, la proximidad de los equipos técnicos se consideraba clave para acompañar a las personas, los grupos y los procesos, incluso luego de finalizado el tránsito de las personas por el programa en la medida en que las organizaciones muchas veces continuaban vinculadas con las personas que participaban del programa, sobre todo en los departamentos del interior del país.

Tabla 1. Inscriptos y participantes del Programa Uruguay Trabaja según departamentos seleccionados.

Departamentos	2018		2019		2020 -2021	
	Inscriptos	Participantes	Inscriptos	Participantes	Inscriptos	Participantes
Montevideo	8511	488	10105	520	32734	462
Canelones	4085	455	5514	538	12208	523
Colonia	628	66	795	85	1744	50
Flores	290	33	421	39	796	42
Maldonado	1215	93	1529	117	2686	83
Rivera	2078	135	2787	165	5077	185
Rocha	814	209	1181	258	2233	228
Salto	2010	488	3223	1722	5751	462
Total del país	33970	3025	43954	3573	95013	3001

Fuente: Elaboración propia en base a registros del MIDES (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo).

Programa Yo Estudio y Trabajo

El programa Yo Estudio y Trabajo fue creado en el año 2012 como una iniciativa interinstitucional (MTSS, MEC, MIDES-INJU, INEFOP, INAU, y ANEP), coordinado por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). El programa es de carácter socioeducativo laboral y tiene el objetivo de ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes entre 16 y 20 años generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral. Este programa se crea bajo la Ley de Empleo Juvenil de 1997 (Ley N° 16873). Al ser derogada esta ley en el año 2013, pasa a estar en el marco de la Ley de Empleo Juvenil N° 19133. Luego, en el año 2021 al ser derogada la Ley de Empleo Juvenil pasa a estar bajo el marco legal de la Ley de Promoción del Empleo N° 19.973 vigente al día de hoy.

El programa se compone por becas y pasantías de primera experiencia laborales en el Estado, con acompañamiento social y formativo a todas las personas que participan. Las tareas a realizar por los y las jóvenes participantes son de apoyo, pudiendo ser tanto administrativas como operativas, dependiendo de las necesidades establecidas por las empresas. En el marco del programa, se considera importante que las tareas a desempeñar por los y las jóvenes permitan desarrollar sus competencias transversales en el ámbito laboral: trabajo en equipo, orientación a objetivos, adaptación al cambio/flexibilidad, entre otras.

La cantidad de becas, así como dónde se ejecutan depende de la disposición y disponibilidad de las empresas, instituciones y organismos adherentes al programa, ya que son quienes ofrecen y financian las becas laborales. Cada año las empresas adherentes al programa determinan la cantidad de cupos de becas o pasantías que tienen para ofrecer y, a partir de las mismas, se establece el presupuesto. En tal sentido, el presupuesto no es centralizado y depende de cada empresa. Por otro lado, el MEC, el MIDES-INJU, el INEFOP, el INAU y la ANEP son socias en la coordinación del programa.

La población objetivo son personas jóvenes de entre 16 y 20 años que se encuentren estudiando y no cuenten con experiencia laboral formal (o la misma sea menor a 90 días). Estar estudiando implica estar cursando o estar inscripto en un curso de educación formal (liceo, UTU, Universidad, etc.) o no formal, que vaya a comenzar próximamente. Los cursos de educación no formal deben tener una carga horaria mínima de 240 horas en total y pertenecer a instituciones registradas y/o habilitadas por el MEC, la ANEP, o el INEFOP.

La beca de primera experiencia laboral, se desarrolla en un plazo máximo de 12 meses con una carga horaria semanal de entre 20 y 30 horas, según cada empresa. El horario de trabajo asignado para cada joven, según se establecen en las bases del Programa, debe tener en cuenta las exigencias del estudio, ya que encontrarse estudiando es condición excluyente para ser parte del programa.

Desde el año 2015, con la reglamentación de la Ley de Empleo Juvenil 19.133, se incorporan acciones afirmativas para asegurar el cumplimiento de las cuotas estipuladas por dicha Ley, asegurando un 8% de personas afrodescendientes, 4% de personas con discapacidad, 2% personas transexuales, y agregando además un 11% reservado para personas pertenecientes a hogares vulnerables según el Índice de Carencias Críticas del MIDES.

La forma de ingreso al programa es a través de inscripción y sorteo público para cada localidad donde haya cupos de trabajo. Todas las listas ordenadas resultantes del sorteo están supeditadas a control de BPS donde se verifica en la historia laboral de las y los inscriptos. A su vez, se realiza el control de inscripción y/o continuidad educativa al momento del registro para el programa.

Además de tener un seguimiento por parte de la empresa en su puesto de trabajo, quienes participan cuentan con acompañamiento sociolaboral realizado por INEFOP (para jóvenes mayores de 18 años) e INAU (para jóvenes menores de 18 años) durante todo el período del programa.

Respecto a las evaluaciones del programa, se observa que según la evaluación de impacto realizada por Le Barbanchon, Ubfal, & Araya (2020), trabajar durante el año del programa mejora los resultados en el mercado laboral en los cuatro años siguientes con efectos positivos y estadísticamente significativos en los ingresos formales, el empleo y los salarios. El mismo estudio también identifica efectos positivos persistentes en la matriculación en la enseñanza con un gran aumento durante el año del programa, lo que podría explicarse por las condiciones para la matriculación en el programa, y también al año siguiente cuando no hay condicionalidad vinculante. En esta línea, en las entrevistas se evalúa de forma muy positiva el cumplimiento de los objetivos del programa, por lo que se busca lograr un mayor alcance del mismo, ya que el programa tiene pequeña cobertura. En este sentido, se evalúa como un programa de gran impacto para cada uno de los individuos que participan pero que tiene un impacto muy pequeño como política pública, o en otras palabras, de gran impacto cualitativo y bajo impacto cuantitativo.

Ejecución del programa en los departamentos seleccionados (periodo 2018-2020)

A pesar de que el programa está vigente desde el año 2012, a la fecha en la web solo se mantienen los datos de las dos últimas ediciones correspondientes a los años 2021 y 2022.

De tal manera, la siguiente tabla muestra la cantidad de inscriptos y participantes (Canelones, Colonia, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Rocha y Salto) en los departamentos seleccionados en el periodo 2021-2022.

Tabla 2. Inscriptos, participantes y localidades. Programa Yo Estudio y Trabajo según departamentos seleccionados.

Departamentos	2021			2022		
	Inscriptos	Cupos	Localidad	Inscriptos	Cupos	Localidad
Montevideo	10357	386	1	14229	398	1
Canelones	5117	48	16	6377	42	11
Colonia	708	19	8	723	12	5
Flores	139	9	1	214	9	1
Maldonado	1545	13	4	1744	14	4
Rivera	676	4	1	1268	4	1
Rocha	389	10	4	544	6	3
Salto	868	38	1	1388	8	2
Total del país	23929	695	65	31568	656	50

Fuente: Elaboración propia en base a registros públicos de los sorteos.

A su vez, desde la DINA E del MTSS se envió información detallada sobre la evolución del Programa Yo Estudio y

Trabajo durante el período de análisis. En la siguiente tabla se presentan los datos ofrecidos.

Tabla 3. Evolución del Programa Yo Estudio y Trabajo en el período de análisis (2018-2023)

AÑO	PUESTOS	LOCALIDADES	DEPARTAMENTOS	EMPRESAS	INSCRIPCIONES
2018	776	75	19	30	23.934
2019	688	73	19	32	32.279
2020	608	65	19	37	53.591
2021	695	65	19	41	23.929
2022	656	50	19	38	31.568

Fuente: Dirección Nacional de Empleo. MTSS.

Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad

El programa "Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad" fue creado en el año 2018 en el marco de la Ley N° 19.691 bajo la órbita de PRONADIS-MIDES y DINA E-MTSS. Luego de la reestructura del MIDES para formar parte de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad.

Su antecedente es la creación del Departamento de Empleo en PRONADIS en el año 2012 con el propósito de fomentar un marco favorable e inclusivo para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al empleo en Uruguay.

En la actualidad, el programa busca promover el empleo de las personas con discapacidad en el mercado laboral, con el objetivo de lograr que las personas con discapacidad ejerzan su derecho al empleo cumpliendo con las normas nacionales e internacionales, y las recomendaciones realizadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Está dirigido a personas con discapacidad que están buscando empleo, mayores de 15 años e inscritas en el registro laboral de personas con discapacidad, y a empresas que deseen incluir personas con discapacidad.

Sus objetivos específicos son apoyar la búsqueda de empleo, así como promover y apoyar la inclusión laboral en el sector público y privado. Para esto, el programa cuenta con tres componentes diferenciados. El primer componente es un servicio de orientación e inserción laboral donde se apoya a las personas con discapacidad en la elaboración de un perfil laboral, y se la vincula con empresas interesadas en contratar

personal con discapacidad, ofreciendo acompañamiento y seguimiento de las inserciones durante los primeros tres meses de trabajo (en las entrevistas se aclara que, si se considera necesario, es posible continuar con el acompañamiento durante más tiempo).

El segundo componente establece la obligatoriedad para los empleadores del sector privado que cuenten con 25 trabajadores permanentes en planilla o más, de la incorporación de personal con discapacidad en todo nuevo ingreso de personal según lo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 19.691. Estas nuevas incorporaciones deberán contemplar que la persona a incorporar debe reunir las condiciones e idoneidad para el cargo. Asimismo, la incorporación mínima de personal con discapacidad depende del tamaño de la empresa, contemplando una escala porcentual progresiva que tiene en cuenta el número de trabajadores permanente en las mismas.

Tabla 4. Incorporación de personal con discapacidad de acuerdo al tamaño de la empresa para los primeros años de aplicación de la Ley.

Cantidad de personal permanente	Porcentaje de incorporación de personal con discapacidad de acuerdo a la ley desde el 18/11/2018 hasta el 18/11/2019:	Porcentaje de incorporación de personal con discapacidad de acuerdo a la ley desde el 8/11/2019 hasta el 18/11/2020:	Porcentaje de incorporación de personal con discapacidad de acuerdo a la ley desde el 8/11/2020 en adelante:
Entre 25 y 49		1,5%	2%
Entre 50 y 149	1%	2%	3%
Entre 150 y 499	2%	3%	3,5%
Más de 500	3%	4%	4%

Fuente: Ley N°19.691.

El tercer componente implica un subsidio en los aportes jubilatorios patronales al Banco de Previsión Social correspondientes a las personas con discapacidad que ingresen a trabajar bajo el régimen de la Ley N° 19.691. Dichos subsidios se realizan durante los primeros tres años de contratación y corresponden al 75% de los aportes durante el primer año de relación laboral, 50% durante el segundo año, y 25% durante el tercer año. A partir del cuarto año de la relación laboral no se cuenta con más subsidios.

Asimismo, además de los subsidios establecidos en esta ley, el programa permite que durante el primer año de incorporación laboral de la persona con discapacidad al puesto de trabajo, se utilicen los subsidios establecidos en la Ley de Promoción del Empleo N° 19.973.

En cuanto a las evaluaciones del programa, no se encontraron informes de evaluación, por lo que se recogen principalmente las percepciones y valoraciones de las entrevistas. Por un lado, se plantea que como las empresas no están obligadas a pedir el certificado de cumplimiento de la Ley N° 19691 y tampoco están obligadas a solicitar al MIDES inclusiones laborales, no existe información respecto al cumplimiento o no de la normativa. Dicho de otra manera, como no es obligatorio contar con el certificado, no es obligatorio que al trabajador lo asignen con el código funcional de la Ley N° 19691 que es el 119, por lo que no se cuenta con dicha información. Existen reportes sobre las inserciones realizadas desde el MIDES que implicaron acompañamiento⁵, pero no sobre las inserciones que se realizan sin pasar por la Secretaría.

5. Pese a la solicitud no se obtuvo a la fecha acceso a la información.

Por otro lado, se señala que un problema que suele presentarse es que aun cuando las empresas cumplen con la ley realizando llamados a personas con discapacidad, en muchos casos las solicitudes quedan desiertas porque los requisitos exigidos por las empresas son a veces muy exigentes para los perfiles disponibles en la base de datos, como puede ser los requisitos de conocimiento de idiomas o estudios terciarios.

En cuanto a los tipos de discapacidad con mayores dificultades para la inserción laboral, tomando en cuenta evaluaciones de otros programas de apoyo a la discapacidad, se considera que las psicosociales son las que presentan mayores dificultades, pero se trata de información que no se tiene sistematizada específicamente para este programa.

Respecto a los objetivos de descentralización, se reconoce que en el interior del país no hay muchas empresas que soliciten el apoyo en la inserción laboral de personas con discapacidad, encontrándose centralizado en Montevideo (salvo excepciones como UPM, por ejemplo). Para intentar mejorar esta situación, se está diseñando una estrategia de visibilización junto al MTSS.

Finalmente, se destaca como una de las fortalezas del Programa el acompañamiento de los operadores laborales, así como la articulación interinstitucional, tanto con el MTSS como con OSC que realizan inserciones laborales. Las debilidades que se mencionan refieren a las dificultades para sistematizar y medir las acciones realizadas, así como al escaso conocimiento del programa. Asimismo, se señala que la pandemia por COVID-19 ha afectado negativamente la solicitud de personal con discapacidad por parte del sector empleador.

Ejecución del programa en los departamentos seleccionados (período 2018-2020)

Lamentablemente no se cuenta con datos sobre la ejecución del programa a nivel nacional ni departamental. De todas maneras, desde las entrevistas se menciona que desde el año 2015 se trabaja en proceso de descentralización, que se vieron fortalecidos desde el año 2021, buscando que existan referentes de discapacidad en todos los departamentos. Asimismo, además de Montevideo y Canelones, en los departamentos de Salto (que trabaja también en Artigas y

Paysandú), Soriano (también con funciones en Río Negro y Colonia), Florida (abarcando también Flores y Durazno), y Cerro Largo (trabajando también en Treinta y Tres y Lavalleja) se cuenta con operadoras laborales.

Por otro lado, se comenta que los datos respecto a cupos e inscripciones no es información pública, por lo que no se puede presentar en este informe⁶.

Programa Oportunidad Laboral

El Programa de Oportunidad laboral -Jornales Solidarios- fue creado en 2021 a partir de la aprobación de la Ley N° 19.952 reglamentada por el Decreto N° 164/021 del primero de junio de 2021. El artículo 1 de la ley de creación establece como objeto promover la inserción y reinserción en el mercado de trabajo de los beneficiarios. Sin embargo, en las entrevistas se plantea que se trata de un programa social que tiene el contenido de los jornales, pero que no es un programa de becas ni de pasantías. En este sentido, se enfatiza en que la retribución económica es una prestación para “dignificar”, dado que realizan tareas para obtener el beneficio, no siendo “una tarjeta” (o una asignación directa sin contrapartida).

El alcance del programa es de carácter nacional y es administrado por una Comisión Sectorial⁷ exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios (literal B del artículo 230 de la Constitución de la República) con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) quien estableció el Régimen de contratación de los beneficiarios del Programa Oportunidad Laboral y sus pautas de ejecución⁸. Los Gobiernos Departamentales coordinan con la Comisión Sectorial “las tareas de valor público que puedan cumplirse en el marco del Programa” (Decreto N° 153/022).

Se establecieron en los años 2021 y 2022 dos fases de ejecución. En el período de junio de 2021 a enero de 2022 la prestación transitoria tuvo un monto máximo mensual nominal equivalente a \$12.500 (doce mil quinientos pesos uruguayos), correspondiente a doce jornales efectivamente trabajados. La Fase I del programa ejecutada en el año 2021 otorgó, para todo el país, un total de 15.000 cupos. La Fase II en el año 2022 fue prorrogada por dos meses adicionales a los seis establecidos inicialmente y ofreció un total de 10.000 cupos. Esta prórroga es llamada Fase III.

⁶ Se solicitó la información, pero hasta la fecha no fue otorgada.

⁷ Composición Comisión Sectorial Artículo 48 Ley 17243.

⁸ Decreto N° 153/022 “Régimen de contratación de los beneficiarios del Programa Oportunidad Laboral y sus pautas de ejecución”.

Las erogaciones del programa en los años 2022-2023 fueron atendidas con cargo al Fondo Solidario COVID-19, creado por la Ley N° 19.874, del 8 de abril de 2020, hasta el 31 de marzo de 2022, sin perjuicio de los recursos que los Gobiernos Departamentales asignen. Para los meses de abril y mayo de 2022, las erogaciones son atendidas con cargo a los fondos remanentes del Programa Oportunidad Laboral, sin perjuicio de los recursos complementarios que los Gobiernos Departamentales asignen en proporción a los jornales activos empleados en cada caso⁹.

En abril de 2023 la Mesa del Congreso de Intendentes y el Poder Ejecutivo resolvieron extender los jornales solidarios hasta 2024. Se realizarán dos nuevas fases, una en 2023 y otra en 2024 y cada fase tendrá dos etapas de cuatro meses de duración cada una, con una cobertura de todo el país con el objetivo de alcanzar a 9000 beneficiarios en cada etapa, con 18000 cupos anuales para todo el país. La fase I de 2023 tendrá una primera etapa que irá de junio a setiembre y una segunda etapa de octubre de 2023 a enero del 2024. La fase II en cambio, contará con una primera etapa de mayo a agosto del 2024 y una segunda etapa de setiembre a diciembre de ese año. Previo a cada etapa se realizarán los sorteos correspondientes, siendo cuatro en total. En esta instancia, quienes hayan salido sorteados podrán volver a inscribirse y participar del sorteo de las siguientes etapas.

En materia de financiamiento, el gobierno nacional financiará el 70% del costo del programa y los gobiernos departamentales el 30% restante. Asimismo, en esta nueva edición se habilitará a que las Intendencias puedan contratar a su costo un cupo extra de hasta un 20%.

Pueden ser beneficiarias del Programa personas entre 18 y 65 años de edad que no reciban ninguna prestación de naturaleza salarial, ni pública ni privada, ni subsidio por desempleo, por enfermedad, jubilación, pensión u otra retribución de carácter personal. El ingreso al mismo es mediante sorteo público. Los beneficiarios desarrollan tareas de valor público de carácter transitorio¹⁰ en los términos y condiciones que determine cada Gobierno Departamental quienes están encargados de la convocatoria al programa. Desde las entrevistas se informa que las intendencias han adoptado diferentes formas para realizar el sorteo, algunas las sortean ellas mismas en las localidades donde abrieron

inscripciones, mientras que en otros departamentos es el MTSS quien realiza el sorteo a solicitud de la intendencia. En este sentido, existe autonomía departamental y cada Intendencia resuelve si hace un único sorteo o lo hace en cada localidad.

El período en el que los beneficiaron forman parte del Programa es computado ante el Banco de Previsión Social (BPS) como actividad por tanto contabilizada a efectos jubilatorios y pensionarios y de acceso al Fondo Nacional de Salud a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Las tareas son designadas y supervisadas por direcciones o divisiones de los Gobiernos Departamentales que deciden internamente donde quedará alojado el Programa. En las entrevistas se señala que cada Intendencia organiza los cupos disponibles: hay beneficiarios en la capital, en otras localidades y en los municipios, y las tareas son distribuidas en función de la necesidad o lo que el intendente determine (en ocasiones, tomando en cuenta el perfil de las personas que se inscribieron y fueron sorteadas). Plantean que, de tal manera, las tareas se proponen no solo en función de las necesidades de las Intendencias sino también considerando el perfil de los beneficiarios.

Por último, en cuanto a la evaluación del programa, desde las entrevistas se manifiesta que se realizaron informes de seguimiento interno de las Fases I y II, mediante los cuales identificaron diferencias en el perfil de la población inscrita en cada fase, en lo que respecta al nivel educativo alcanzado, jefatura de hogar, edad, etc. Plantean que esto también puede haber repercutido en la cantidad de deserciones por inserción laboral formal, siendo mayor en la Fase I que en la II. Sin embargo, reconocen que no existe evaluación respecto a las trayectorias laborales y no laborales de quienes transitan por el programa, contando únicamente con los datos de inscripción y deserción.

Las personas entrevistadas consideran que se trata de un programa que brinda la posibilidad de insertarse por un tiempo en un ámbito laboral, en situación de dependencia, estableciendo relaciones horizontales y con jerarquías, constituyéndose en una práctica que permite reforzar el vínculo con el mundo del trabajo y sus exigencias, así como

⁹ En octubre de 2021 se extendió el programa destinando 1.200 cupos redistribuidos en partes iguales a los departamentos con mayor tasa de desempleo: Río Negro, Paysandú y Salto.

¹⁰ Los beneficiarios no integrarán las nóminas de personal del Gobierno Departamental en donde realizan las tareas, ni estarán comprendidos en sus regímenes de remuneraciones y beneficios.

el inicio de procesos de socialización que trascienden la experiencia concreta. De todos modos, se reconoce que si las personas beneficiarias se encuentran expuestas a otras vulnerabilidades, el programa no las trabaja ni deriva para su tratamiento, salvo casos puntuales, no constituyéndose en un abordaje integral. A su vez, se considera que el programa tiene una muy buena apreciación de los intendentes y de la población en general.

Como posibles mejoras, desde las entrevistas mencionan la posibilidad de incluir capacitaciones en los días libres, así como realizar una acreditación de tareas desarrolladas y desempeño de las personas participantes por parte de

las intendencias. Algunas intendencias ya la hacen, pero se está intercambiando como posibilidad para formalizarlo y universalizarlo. A su vez, se reconoce la necesidad de mejorar la inter-institucionalidad con otros organismos e instituciones de carácter nacional, dado que los tiempos del programa son muy cortos y se podrían realizar más acciones para fortalecer las trayectorias de las personas si las articulaciones fueran más ágiles.

La siguiente tabla muestra la cantidad de cupos ofrecidos por departamentos seleccionados (Canelones, Colonia, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Rocha y Salto) en el periodo 2021-2023.

Ejecución del programa en los departamentos seleccionados (periodo 2018-2020)

Tabla 5. Cupos del Programa Oportunidad Laboral según departamentos seleccionados.

DEPARTAMENTOS	FASE I 2021	FASE II 2022	FASE IV 2023
Canelones	2261	1507	1326
Colonia	591	394	355
Flores	300	195	176
Maldonado	818	535	482
Montevideo	4000	2667	2340
Rivera	533	390	351
Rocha	432	288	259
Salto	600	400	450
Total, del país	15000	10000	9000

Fuente: Congreso de intendentes. Nota: La Fase III Corresponde a la prórroga de dos meses en la ejecución de la Fase II.

Programa Accesos

El Programa Accesos fue creado en el año 2022 por la Ley N° 19.996 y reglamentado por el Decreto N° 202/022, con el objetivo de generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal y el desarrollo socio-educativo de personas entre 18 y 64 años (con énfasis en mujeres y jóvenes) en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que hayan transitado o estén transitando procesos de acompañamiento social y/o seguimiento de trayectorias personales que integren la oferta de programas MIDES (programas que no sean de similar naturaleza al programa Accesos), promoviendo la disminución de brechas de género y generacionales. Los objetivos específicos del programa son: favorecer la adquisición de conocimientos específicos a aplicar en el mundo del trabajo por parte de los participantes; mejorar el conocimiento y ejercicio de sus derechos; fortalecer

la adquisición de habilidades y hábitos para el acceso al mercado de trabajo y la sostenibilidad del empleo; promover inserciones laborales para el ingreso y permanencia en el mundo laboral formal; facilitar la obtención o renovación del carné de salud laboral, gestionando el acceso a la atención odontológica integral y oftalmológica; facilitar el acceso a prestaciones y dispositivos de cuidados para mujeres con hijos entre 0 y 3 años.

El programa depende de la Dirección Nacional de Gestión Territorial del MIDES, tiene alcance nacional y es de carácter socioeducativo laboral.

Se ejecuta en dos etapas o fases. La primera es una fase de trabajo protegido durante la cual se combina inserción laboral y capacitación y tiene una duración de hasta 7 meses que “consiste en la formación de competencias para

la empleabilidad a través de cursos transversales, específicos y una experiencia socio-educativa-laboral en instituciones públicas (...).” (Decreto N° 202/022, art. 5). De esta manera, durante la experiencia quienes participan desarrollan funciones y tareas administrativas, operativas y de servicios y acceden a capacitaciones y talleres transversales. En esta primera fase, quienes participan perciben una prestación social equivalente a un salario mínimo nacional por 30 horas semanales de trabajo y capacitación (de las 30 horas semanales, 10 son de capacitación). Asimismo, tienen acceso a salud bucal, oftalmológica y, para el caso de mujeres con hijos entre 0 y 3 años, a dispositivos de cuidados. La segunda fase del programa consiste en la inscripción de las personas participantes en una bolsa de trabajo durante un período de un año, período en el cual pueden ser contratadas por una empresa “madrina” (empresa adherida al programa). En este sentido, la segunda fase puede implicar *“la inserción de los/as participantes en una empresa u organización denominada “empresa contratante” en calidad de trabajador/a formal, aspirando a la inserción laboral definitiva.”* (Decreto N° 202/022, art. 5). Para lograrlo, se convoca e invita a las empresas privadas a que incluyan en sus plantillas laborales a integrantes del programa Accesos con el objetivo de la inserción laboral de los participantes en una empresa (“empresa contratante”) como trabajador/a formal. Para ser propuestas para su inserción laboral formal en potenciales empresas “madrinas”, las personas participantes deberán haber aprobado las evaluaciones realizadas en la Fase I. Las personas que no acceden a un puesto de trabajo en una empresa “madrina”, son incluidas en la bolsa de trabajo por un período de un año.

De acuerdo a lo señalado, para la implementación de las dos fases del programa, se consideran aliados estratégicos los técnicos de programas MIDES. Además de realizar la postulación, se requiere que el programa que deriva se encuentre en condiciones de destinar horas técnicas de seguimiento durante todo el desarrollo de la Fase I y los primeros 3 meses de la fase II (si sucede inserción laboral en empresas “contratantes” o “madrinas”) (Decreto N° 202/022, art. 9). En este sentido, el seguimiento de cada participante está a cargo del o la técnico/a referente del programa MIDES que lo/a postuló y de un referente de Accesos en el territorio (Decreto N° 202/022, art. 9).

Para la implementación de la primera fase del Programa se tornan además aliados claves diversas instituciones u organismos públicos donde se realiza la implementación de la inserción laboral y la capacitación hasta por 7 meses (como por ejemplo INEFOP, UTU, UdelaR, ANEP, ASSE, otras carteras, Congreso de Intendentes, entes autónomos) y la Alianza Cultural Uruguay-Estados Unidos.

Para la implementación de la segunda fase, además de los técnicos de programas del Mides, otros aliados estratégicos son las empresas “contratantes” o “madrinas”. Según se establece en el Decreto reglamentario del programa: *“para la implementación de la Fase II el MIDES podrá suscribir convenios con empresas, a las cuales se les otorgará el reconocimiento y los beneficios que establece la Ley 19.996 de 3 de noviembre de 2021, u otras leyes y actos administrativos en la materia, según corresponda.”* (Decreto N° 202/022, art. 7). Según datos brindados por los informantes a mayo de 2023 el programa cuenta con 167 empresas postuladas como “madrinas”.

La población objetivo del programa son personas entre 18 y 64 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica que hayan transitado o estén transitando procesos de acompañamiento social y/o seguimiento de trayectorias personales que integren la oferta de programas MIDES (el programa está dirigido a beneficiarios de programas MIDES). Para el acceso al programa, las personas deben ser postuladas por los equipos técnicos del MIDES que tienen a cargo su acompañamiento. Los técnicos derivan y postulan a las personas a través de la plataforma Sistema de Monitoreo Administración y Resolución de Trámites (SMART). La inscripción se realiza exclusivamente a través de programas, oficinas o institutos del MIDES. Asimismo, se requiere que las personas postuladas tengan educación primaria completa (Decreto N° 202/022, art. 9).

Para la selección de participantes entre quienes son postulados por técnicos del MIDES, se utiliza un Índice que establece un orden de prelación entre ellos, generando una lista de titulares y suplentes (Decreto N° 202/022, art. 8). Del mismo modo, desde las entrevistas se aclara que la lista de prelación se realiza tomando en cuenta como titulares a quienes tienen mayor puntaje de empleabilidad según el índice utilizado.

Asimismo, y tal como se estableció desde el 2014 en Uruguay Trabaja, Accesos también tiene establecido cuotas para el ingreso de personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente al mercado de trabajo: un cupo del 8% para personas afrodescendientes (según lo establecido en la Ley 19.122); un cupo de 4% para personas con discapacidad según lo establecido en la Ley 18.651) y un 2% para personas trans (según lo establecido en la Ley 19.684). Adicionalmente, se establece que el 60% de quienes participan deben ser mujeres y el 50% jóvenes de entre 18 y 29 años. (Decreto N° 202/022, art. 4).

La línea presupuestal del programa es del presupuesto del Mides y, según afirman en las entrevistas, es de 500 millones de pesos aproximadamente. Señalan que el presupuesto del programa es para la prestación salarial para las personas beneficiarias del programa, para cubrir el seguro de accidentes del Banco de Seguros del Estado, para costear el transporte (boletos) durante el primer mes de tránsito por el programa y para la confección de chalecos, destacando así que el presupuesto se destina casi exclusivamente a quienes participan del programa.

En lo que refiere a la evaluación del programa, no se cuenta aún con informes de evaluación. Sin embargo, desde las entrevistas se valora positivamente al programa, destacando la valoración positiva por parte del sector empleador,

contando cada vez con más aliados. Destacan que para las empresas el Programa tiene un valor muy alto, principalmente por la preselección de participantes con experiencia en el desempeño de tareas en el marco del programa, así como por contar con una contraparte a quien contactar en caso de que se requiera frente a diversos problemas que surjan con los empleados sin tener que desvincularlos. A su vez, desde trascendidos de prensa se observa que la edición 2022 *“culminó con un 90% aproximado de beneficiarios que finalizaron en forma efectiva sus experiencias. Además, la desvinculación se redujo a la mitad con respecto a la edición anterior. Unas 83 personas egresadas lograron insertarse en el mercado laboral.”* (Comunicación Presidencia, 2023).

En lo que refiere a las fortalezas del programa, desde las entrevistas destacan el trabajo fuera de la lógica de cuadrillas, considerando positivo que la persona se integre a nivel individual a un espacio laboral previamente existente. Asimismo, destacan como positivo el hecho de que los participantes sean beneficiarias de otros programas del MIDES en los cuales vienen realizando procesos y se conoce la persona que postulan los técnicos. Finalmente, destacan que los cursos de formación profesional que se realizan tanto antes como durante la participación en el programa son adecuados para las demandas laborales en cada territorio, adaptándose a las necesidades locales mediante un relacionamiento permanente con el mundo privado.

Finalmente, desde las entrevistas se visualizan algunos riesgos considerados en la implementación del programa. Primero, destacan el riesgo de que los programas del MIDES que postulan a los usuarios para el programa luego no le realicen el seguimiento necesario, sin contemplar la relevancia que implica el seguimiento en el ámbito laboral, situación que reconocen que les ha sucedido en algunos casos. Para evitar esta situación, al hacer los acuerdos con los otros programas se explicita que no se puede postular a más de 15 personas por técnico, y que se debe de usar la bitácora dentro del sistema MIDES registrando cada llamada, encuentro, o acción referente a Accesos para que se pueda evaluar el seguimiento desde el Programa Accesos. Asimismo, se reconoce que los técnicos de otros programas del Mides que derivan, así como los del Programa Accesos, tienen una mayor carga de trabajo que puede implicar situaciones de estrés. Del mismo modo, señalan que los Directores departamentales asumen una gran responsabilidad para lograr articulaciones y contactos con empresas, así como vínculos con los participantes a quienes muchas veces visitan en los lugares de trabajo para realizarles un seguimiento. En este sentido, se señala que es muy laborioso, pero se entiende que van a lograr mejores resultados.

Ejecución del programa en los departamentos seleccionados (periodo 2018-2020)

La información disponible refiere a los años 2022 y 2023, y la siguiente tabla muestra la cantidad de cupos ofrecidos por departamentos seleccionados (Canelones, Colonia, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Rocha y Salto) en cada año.

Tabla 6. Cupos del Programa Accesos según departamentos seleccionados.

DEPARTAMENTOS	AÑO 2022	AÑO 2023
Canelones	295	295
Colonia	100	120
Flores	60	40
Maldonado	190	190
Montevideo	489	550
Rivera	190	190
Rocha	94	100
Salto	190	190
Total del país	2800*	3000

Fuente: Programa Accesos. Nota: "*" refiere a cupos planificados

Matriz de sistematización de programas

A continuación se presenta una matriz de sistematización con información de cada uno de los programas considerados, según las siguientes categorías.

NOMBRE DEL PROGRAMA. DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA.
Institución responsable. Institucionalidad responsable de la implementación del programa.
Tipo de programa. Inclusión laboral en emergencia, primeras experiencias laborales y programas socio laborales.
Año de creación. Año en que comenzó a funcionar el programa.
Población objetivo. Población beneficiaria de programas (ej.: juventudes, mujeres, personas con discapacidad, personas mayores de 45 años, etc.)
Objetivos. Objetivos generales y específicos.
Duración por fase. Duración planificada del programa o de cada fase del programa si corresponde.
Cobertura anual. Cantidad de cupos ofrecidos anualmente a nivel nacional.
Aliados estratégicos del Programa. Si el programa se apoya o ha apoyado en aliados estratégicos públicos, privados o de cooperación para su ejecución.

Cuadro 3. Sistematización de programas públicos de inserción laboral. Período 2018-2023.

PROGRAMA	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	TIPO DE PROGRAMA	AÑO DE CREACIÓN	VIGENCIA	POBLACIÓN OBJETIVO
Uruguay Trabaja	MIDES-Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL)	Socio laboral	2008	No	Personas desocupadas de larga duración entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad socio-económica y Ciclo Básico incompleto
Yo estudio y Trabajo	MTSS-DINAE	Beca -pasantía laboral	2012	Si, en el marco de la Ley 19973	Jóvenes entre 16 y 20 años que se encuentren estudiando y no cuenten con experiencia laboral formal
Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad	MIDES Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad	Socio laboral	2018	Si, en el marco de la Ley N° 19691	Personas con discapacidad, mayores de 15 años e inscritas en el registro laboral de personas con discapacidad. Empresas que deseen incluir personas con discapacidad
Oportunidad laboral -Jornales solidarios	Congreso de Intendentes/ Presidencia de la República	Empleo transitorio/ socio laboral	2021	Si	Personas entre los 18 y los 65 años de edad sin prestaciones de naturaleza salarial, ni subsidio por desempleo, por enfermedad, jubilación, pensión u otra retribución de carácter personal
Accesos	MIDES Dirección de Gestión Territorial	Socio laboral	2022	Si, en el marco de la Ley N° 19996	Personas entre 18 y 64 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica integrados a trayectorias personales que integren la oferta de programas MIDES

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes secundarias. Nota: "*" Datos proporcionados en entrevista.

OBJETIVO GENERAL	DURACIÓN POR FASE	COBERTURA ANUAL	ALIADOS ESTRATÉGICOS
Generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas	Hasta 9 meses	2018: 3025 2019: 3573 2020: 3001	Organismos públicos Gobiernos departamentales Organizaciones de la sociedad Civil
Facilitar una primera experiencia de trabajo en el mercado laboral y formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años	9 a 12 meses	2018: 776 2019: 688 2020: 608 2021: 688 2022: 656	INEFOP INAU MEC ANEP MIDES-INJU Empresas públicas
Lograr que las personas con discapacidad ejerzan su derecho al empleo cumpliendo con las normas nacionales e internacionales	Acompañamiento: tres meses. Subsidios al empleo privado: tres años	Sin dato	Programa Accesos MTSS Empresas privadas y públicas
Promover la inserción y reinserción en el mercado de trabajo de los beneficiarios	Fase I y II: seis meses cada una. Fase III: prórroga de dos meses más. Fases IV y V: 4 meses cada una. Actividad de 12 jornales mensuales	2021: 15000 2022: 10000 2023: 18000 2024: 18000*	Gobiernos departamentales Presidencia de la República
Generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal y el desarrollo socio-educativo de personas entre 18 y 64 años (con énfasis en mujeres y jóvenes), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, promoviendo la disminución de brechas de género y generacionales	Fase I: 7 meses. Fase II: 3 meses de acompañamiento en empresas privadas	2022: 2800 2023: 3000	Instituciones públicas: INEFOP, UTU, ASSE, otras carteras, Congreso de Intendentes, entes autónomos. Instituciones privadas: Alianza Cultural Uruguay-Estados Unidos. "Empresas madrinadas"

Otros programas de inserción laboral

Además de los programas recientemente presentados, para los cuales se contó con entrevistas en profundidad de forma tal de lograr una mejor sistematización de los mismos, existen otros programas de inclusión laboral tanto de alcance nacional y/o local.

En este sentido, en el presente apartado presentamos tres programas a modo de ejemplo. Los mismos fueron seleccionados teniendo en cuenta sus características de innovación, foco local y/o alcance.

Intendencia de Montevideo

Plan ABC

La Intendencia de Montevideo desde el año 2021 ejecuta el Plan Apoyo Básico a la Ciudadanía (ABC) con el objetivo de atender a las poblaciones más vulneradas en sus derechos, reconocer y actuar rápidamente frente a la diversidad de situaciones críticas en un contexto social y económico de empobrecimiento agudo.

A través del Plan ABC, se ejecutan y centralizan un conjunto de medidas para hacer frente a los impactos negativos de esta coyuntura buscando reforzar la solidaridad y la mejora en las condiciones de vida de las personas más afectadas, tejiendo redes de encuentro e integración, con más protagonismo de las comunidades, oportunidades de crecimiento y acceso a derechos universales.

El Plan cuenta con cinco ejes: Alimentación, Igualdad, Salud, Territorio y Trabajo.

Eje Trabajo

El eje Trabajo incluye medidas para aliviar la problemática crítica de empleo que actualmente se vive en Montevideo.

• **Plan Laboral ABC**

En el marco del Programa Oportunidades laborales ofreció 4000 puestos de trabajo transitorio en la Fase I, 2667 en la Fase II y 2340 en la Fase IV. Las condiciones de contratación son las establecidas en el Programa Oportunidad Laboral (Ver descripción del Programa Oportunidad Laboral).

• **Incentivos fiscales para empresas que generen nuevos empleos**

Exoneraciones y reducciones de los tributos departamentales para aquellas empresas que generen nuevos puestos de trabajo. La reglamentación concreta sobre qué tasas o impuestos se aplicará dependerá del sector de actividad, la calidad de los puestos de trabajo generados y los tributos aplicados al caso concreto.

El incentivo se extiende durante un año a partir del 5 de julio de 2021 y consiste en un crédito a favor, calculado sobre los salarios nominales de las y los empleados que generan el beneficio con montos diferenciados semestralmente.

• **Becas laborales para estudiantes - Programa Yo estudio y trabajo en Montevideo.**

La Intendencia de Montevideo sorteó 75 becas laborales del programa “Con el ABC estudio y trabajo”, en su tercera edición del Programa Yo estudio y Trabajo en Montevideo. Este programa brinda una ayuda económica que contribuye a cubrir el costo de los estudios, a cambio de la prestación de tareas de apoyo. Las becas serán por un período máximo de 12 meses, sin posibilidad de renovación. La remuneración equivaldrá a 4 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) nominales. En caso de mujer embarazada o con hijo/a menor a cuatro años subirá a 6 BPC nominales.

Los requisitos para la inscripción son tener entre 18 y 29 años de edad y estar cursando estudios de nivel terciario en la Universidad de la República o bachillerato tecnológico en la UTU.

● Mujeres que reverdecen

El proyecto de oportunidad laboral Mujeres reverdecen busca brindar apoyo económico y contribuir al desarrollo personal de mujeres montevideanas mayores de 18 años en situación de desempleo, mediante el desarrollo de tareas vinculadas a la mejora del mantenimiento e infraestructura de la ciudad, consideradas de gran valor para lograr los objetivos definidos por la actual administración.

Serán contratadas un total de 100 mujeres, por un período de 10 meses, organizadas en cuadrillas de 25 integrantes coordinadas por organizaciones de la sociedad civil. Dos serán acompañadas por Ciedur, una por Grameen, y otra por Juventud Para Cristo.

Esta experiencia laboral incorpora una propuesta educativa con la que se busca trascender el apoyo propiamente económico y brindar a las participantes herramientas que faciliten rutas de salida laboral formales una vez finalizado el pasaje por el programa, así como que sean capaces de emprender de manera tanto individual como colectiva. La formación comprende 80 horas de capacitación en competencias específicas de huerta y jardinería brindadas por técnicos de la Intendencia; y otras 80 horas en competencias transversales.

En materia de empleo, la IMM cuenta con la Secretaría de Empleabilidad para la inclusión social que cuenta con tres líneas de acción:

1. Programa de fortalecimiento de la empleabilidad. Concentra la línea de acción de formación profesional y capacitación de la población objetivo de los Programas y Proyectos que lleva adelante la Secretaría.
2. Primeras experiencias de inclusión laboral protegida. Ejecuta los programas Barrido Inclusivo, Zona Limpia, Municipios D y F, Limpieza de locales descentralizados., Mantenimiento y limpieza de cursos de agua, Mantenimiento y limpieza Parque de la Amistad, Reutilización de yerba.

3. Programa de inclusión social de clasificadores/as de residuos sólidos urbanos. Esta línea ejecuta dos programas: a. Proyecto motocarros, programa de reconversión laboral de clasificadores/as de Residuo Sólidos Urbanos, b. Proyecto transportistas de residuos comerciales, dirigido a clasificadoras/es y ex clasificadoras/es de residuos sólidos urbanos que desean formalizarse como transportistas de residuos comerciales y así brindar un servicio de recolección y transporte de los residuos a empresas y comercios de la ciudad.

Ministerio de Desarrollo Social- Dirección Nacional de Desarrollo Social

Programa Enlace Laboral

Enlace Laboral es un programa creado en el año 2021 con el objetivo de contribuir a la inserción laboral formal de la población de 18 o más años referenciada por programas del Ministerio de Desarrollo Social e inscriptas en el sistema de registros MIDES. Sus objetivos específicos son: realizar el enlace entre las personas postuladas para una inserción laboral formal y las demandas de empleo recibidas desde las empresas socias; impulsar procesos de orientación y promoción de competencias personales y educativo-laborales que fortalezcan la autonomía para la inserción laboral; promover mecanismos integrados de seguimiento a las inserciones por parte de los programas; promover iniciativas, conjuntamente con las empresas, para facilitar la inserción y sostenibilidad en el empleo de la población postulada; coordinar y articular para generar propuestas de formación para el trabajo, tanto específicas como transversales.

El programa depende de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social.

Se trata de un programa de intermediación para la inserción laboral, de alcance nacional.

El programa ofrece: a) Vinculación/Enlace de las personas inscriptas en el sistema de registros de MIDES con la información referente al perfil laboral (CV) con las empresas que manifiestan cupos disponibles en el marco del “Cupo MIDES”. b) Orientación para los equipos técnicos de los programas derivantes para el seguimiento de la inserción laboral. c) Vinculación/Enlace de las personas inscriptas en el sistema de registros de MIDES con la información referente al perfil con instituciones de capacitación y formación de competencias específica (INEFOP-UTU u otras).

En relación a su operativa, se implementa conjuntamente con las empresas “socias” (empresas contratantes) y con otros programas del Mides. El Área de Enlace Laboral es la encargada de gestionar los convenios sociolaborales que se firman con las empresas “socias”. A través de esos convenios, las empresas socias consideran en sus vacantes una cantidad de cupos (“Cupos Mides”) para la población postulada por programas Mides, en función de su adecuación entre el perfil laboral de las personas postuladas y la descripción del cargo.

Una vez firmado el convenio, la empresa envía al Ministerio una nómina con sus requisitos y posibles vacantes. El Ministerio de Desarrollo Social selecciona participantes de sus diferentes programas que concuerden con el perfil requerido y envía los currículums para postularlos. La empresa realiza las entrevistas e informa si la/las persona/s postulada/s está/n en condiciones de ser contratada/s o si requiere más postulaciones. Las empresas interesadas en convenir deben ingresar a los participantes de los programas del Mides seleccionados en sus nóminas (previa selección de la empresa). El tiempo de ejecución del programa se define de manera conjunta con cada empresa. En general, suele ser de 12 meses, con opción a su extensión en acuerdo de ambas partes. Durante su ejecución, Enlace Laboral realiza el seguimiento de cada caso.

Entre los aliados estratégicos del programa, encontramos a las empresas privadas que disponen de un porcentaje de sus vacantes para participantes de programas del Mides (porcentaje al que se le denomina “Cupo Mides”). Asimismo, los programas del Mides que postulan candidatos también son aliados estratégicos. Además, el Área de Enlace Laboral coordina con los programas del Mides que promueven la inclusión socio laboral, generando herramientas para fortalecer dicho proceso, constituyéndose así en otros aliados estratégicos.

La población objetivo del programa son personas mayores de 18 años que participan de programas implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, con interés en una inserción laboral formal.

Los requisitos para acceder al Programa Enlace Laboral son: tener 18 años o más, estar participando en programas implementados por el Mides y ser postuladas por técnicos de programas del Mides. Para acceder a una vacante del “Cupo Mides”, las personas postuladas deben cumplir con los requisitos formales definidos entre la empresa interesada y el Área de Enlace Laboral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Dirección Nacional de Empleo

Mujeres en el sector Tecnologías de la Información

Es un programa piloto que concursó y ganó el Fondo de la Unión europea para el Desarrollo en Transición y tiene como objetivo contribuir a aumentar la participación laboral de las mujeres en un sector de alto dinamismo y reducir las inequidades de género en el acceso a las fuentes laborales del sector a partir del acuerdo DINA-E-CUTI.

El programa consiste en incorporar mujeres al sector TI en los dos perfiles que requieren de menores niveles de calificación: “tester junior” y “programador junior” que cuenten con formación o experiencia en TI, pero no con estudios de ingeniería, ofreciendo apoyo a las empresas para la realización de tutorías en el puesto de trabajo. Es un programa de inserción laboral con capacitación en el puesto de trabajo donde el ingreso al puesto de trabajo es acompañado por tutorías durante 6 meses.

Para la selección de la población beneficiaria se realizaron convenios con centro de ensayos de software de la Universidad de la República (UdelAR), el Programa “Jóvenes a programar” del Plan Ceibal, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), “Sembrando TIC” de Presidencia de la República, Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), Programa Cooperativas de asistencia técnica “CpueD”, “Espacio Hub de innovación y emprendedurismo” I.D de San José, quienes derivaron a las personas con formación o experiencia en los sectores, además de utilizarse la base de datos que gestiona DINA-E.

DINAE es la encargada de realizar una entrevista de orientación laboral y de preseleccionar a las personas interesadas en participar del programa considerando los perfiles para cada empresa. Finalmente, la empresa realiza el proceso de selección entre quienes fueron derivadas por DINAE.

Los tutores los deben brindar las empresas y cuentan con el apoyo de la DINAE para su formación, mediante un plan de formación que puede ser sincrónico o asincrónico.

Las tutorías a las jóvenes son de 144 horas financiadas en un 50% por el programa y en un 50% por la empresa contratante. Si bien la empresa no recibe subsidio a la contratación mediante este programa, puede acogerse

a los subsidios existentes si se cumplen las condiciones para acceder a los mismos.

Una vez cumplidos los seis meses en la empresa, se prevé realizar un proceso de certificación de competencias a cargo de INEFOP en el marco de Uruguay Certifica. Las competencias que se certifican son las transversales. A su vez, se tiene previsto certificar a los tutores en un futuro.

El piloto se lleva a cabo en 8 departamentos: Rivera, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, San José, Colonia y Maldonado, con una proyección de alcanzar 200 beneficiarias. Actualmente hay un total de 60 mujeres incorporadas al programa.

Capítulo 5. Análisis

En este capítulo se presenta el análisis de las leyes y programas que han sido incluidos en la sistematización.

Análisis de leyes de promoción al empleo

En el período considerado 2018-2023 el Estado uruguayo ha expedido un conjunto de leyes que, a través de sus reglamentaciones, han dado paso a la creación de programas enmarcados en políticas activas de empleo como los analizados en la presente consultoría: el Programa Uruguay Trabaja, Programa Accesos, Programa de Apoyo a la inserción laboral de personas con discapacidad, bajo la responsabilidad del MIDES, el Programa Yo Estudio y Trabajo que dirige el MTSS, los el Programa de Oportunidad Laboral bajo responsabilidad del Congreso de Intendentes y los programas vinculados con la reciente Ley de Promoción del Empleo emitida en 2021, también bajo responsabilidad del MTSS.

Estas leyes y los programas le asignan responsabilidades en su implementación y ejecución principalmente a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Desarrollo Social, estableciendo acuerdos con otras instituciones nacionales como el INEFOP, Intendencias, empresas y entes autónomos. Estos marcos legislativos también han promovido alianzas con organizaciones privadas y de la sociedad civil, como subraya en su experiencia el programa Uruguay Trabaja.

El marco normativo y los programas analizados se han focalizado en poblaciones específicas principalmente en aquellas con mayores grados de vulnerabilidad socioeconómica, así como las juventudes, personas con discapacidad, mujeres y adultos mayores de 45 años.

Este marco normativo incluye leyes de acciones afirmativas que buscan una mayor atención, desde las políticas activas de empleo a la población afrodescendiente, a la población trans y a las personas con discapacidad. Estos grupos que se busca atender son los que efectivamente se enfrentan

a mayores barreras para el ingreso y permanencia en el mercado laboral. Algunos grupos que aún están por fuera de una mayor atención debido a la ausencia de marcos jurídicos para facilitar su acceso al trabajo decente se pueden encontrar en la población migrante en Uruguay, bien sea en calidad de población flotante o población con residencia reconocida por la autoridad competente.

En cuanto a los tipos de alcance de estas leyes, éstos se han centrado en tres escenarios. En un primer escenario, sobresalen las leyes que tienen la intención de apoyar la inserción sociolaboral de grupos vulnerables mediante el desarrollo de componentes formativos y de vínculo a trabajos transitorios (Uruguay Trabaja y Accesos y el programa Oportunidades Laborales), especialmente en momentos donde la tasa de desocupación ha sido alta.

Un segundo escenario se vincula con la atención permanente a través de leyes y programas (Ley de Empleo Juvenil, leyes de promoción al empleo, leyes de atención a personas en situación de discapacidad) enfocados exclusivamente en la población que permanentemente encuentra barreras para acceder al trabajo decente (mujeres, jóvenes personas en situación de discapacidad, población afro, personas trans), apoyándose en incentivos o subsidios a empresas del ámbito privado para su contratación y a facilitar el vínculo entre educación y trabajo, la formación profesional y el empleo en jóvenes. Estas leyes y sus programas han tenido más aplicabilidad en zonas donde prevalecen tejidos empresariales urbanos, que en zonas de actividades económicas rurales.

Un tercer escenario está relacionado con la respuesta que el Estado dio a la coyuntura generada por la pandemia del COVID 19 sobre el trabajo, que derivó en la Ley de Promoción del Empleo de 2021, enfocada en atender a todos los grupos mencionados anteriormente, incluyendo a mayores de 45 años y por primera vez a personas trabajadoras independientes. Esta ley significa el desafío de implementar un conjunto de acciones de alcance nacional exigiendo un trabajo integrado en sentido horizontal, con entidades del gobierno nacional y en sentido vertical con los gobiernos departamentales, organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

En comparación con otros países de América Latina y el Caribe, en las últimas décadas Uruguay ha mantenido constante **una cultura de políticas activas y pasivas de empleo** que se traduce en la implementación y sostenibilidad de los programas enunciados anteriormente, que dan respuesta a las coyunturas del mercado laboral y a las políticas económicas y sociales asumidas por cada gobierno.

En términos de efectos alcanzados a partir de la teoría del cambio que se plantea en cada una de las leyes y sus programas, son pocas las evidencias para determinar si en efecto hubo o hay un incremento proporcional sobre el empleo y qué valor público se ha desarrollado para promover el empleo desde estas intervenciones.

En cuanto a las rutas de empleabilidad que la población beneficiada de estas políticas ha logrado transitar para vincularse con trabajos decentes, los análisis, las evidencias y las narrativas están por recogerse. Existen estudios como el análisis de impacto que se hizo del programa Uruguay Trabaja bajo convenio del MIDES y FCEA/UEDELAR en 2021 ajustándose a técnicas de medición de impacto rigurosas; sin embargo, es importante levantar evidencias de índole cualitativo sobre qué ha pasado y hasta dónde han transitado o siguen transitando los grupos beneficiados por estas políticas (MIDES - FCEA/UEDELAR, 2021).

Análisis de los programas de inclusión laboral

Los programas de inserción laboral tienen como objetivo general contribuir a la inclusión en el mercado de empleo de poblaciones específicas que por aspectos coyunturales y/o estructurales presentan mayores grados de vulnerabilidad y para ello se despliega un conjunto de acciones.

En Uruguay las temáticas de trabajo, empleo e inclusión social tiene como rectores a dos ministerios, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) responsables del diseño y ejecución de políticas públicas y programas para la inserción socio laboral.

Se analizarán en este apartado los programas **Uruguay Trabaja, Accesos y Apoyo a la inserción laboral de personas con discapacidad** desarrollados por el MIDES, el **Programas Yo estudio y Trabajo** desarrollado por el MTSS y el Programa **Oportunidad Laboral** bajo la responsabilidad del Congreso de Intendentes y el Poder Ejecutivo.

Se hace foco para ello en las dimensiones programáticas de los programas relevados y la incidencia de cada uno de ellos en términos de alcance territorial, población objetivo, cobertura, tiempo de ejecución y resultados.

Todos los programas considerados en el análisis tienen alcance nacional y cuentan con presencia en los diecinueve (19) departamentos. Los datos públicos no permiten dar

cuenta, para todos los casos, de la presencia de estos programas en las localidades departamentales, presentando el dato a nivel agregado por departamento. Sería importante contar con datos desagregados que permitieran visualizar y analizar la descentralización efectiva de estos programas, su presencia por ejemplo en localidades con menos de 5000 habitantes, localidades rurales, localidades fronterizas, entre otras.

Es de notar que el periodo 2018-2023 abarca dos períodos de gobierno que sin duda significan una característica particular a tener en cuenta. En el año 2020 asume, en el mes de marzo, un nuevo gobierno encabezado por el Partido Nacional que rompe con el ciclo de gobiernos progresistas encabezados por el Frente Amplio desde 2005. Sucedieron algunos cambios a nivel de las estructuras de los ministerios y en los programas que ejecutan ambas carteras. El principal cambio en la materia refiere a la derogación por ley de presupuesto¹¹ del Programa Uruguay trabaja y la creación, por la misma ley, del Programa Accesos¹².

En relación a los programas aquí analizados, a junio de 2023, se encuentran vigentes cinco de los seis programas, dos de ellos fueron creados con anterioridad al inicio del periodo de análisis y tres de ellos fueron creados a partir del año 2020.

Programa Uruguay Trabaja y Programa Accesos

Hasta el 2020 el Ministerio de Desarrollo Social ejecutó el Programa Uruguay Trabaja que tenía como objetivo “Generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas”.

Este programa comenzó a ejecutarse en 2008 e inicialmente, según los informantes claves, tuvo como población objetivo personas desempleadas de larga duración de 18 a 64 años de edad con secundaria incompleta. El programa según sus referentes, era concebido como un primer escalón que luego intentaba desplegarse en distintas herramientas que buscaban que la población siguiera fortaleciéndose y mejorando su empleabilidad, mediante el acompañamiento a su trayectoria educativa y laboral participando de capacitaciones, culminando ciclos educativos, conformando o integrándose a una cooperativa social o de trabajo, conformado o formalizando un emprendimiento, entre otras alternativas de programas y acciones disponibles.

En materia presupuestal, los informantes advierten que era uno de los programas con mayor carga presupuestal del MIDES, respondiendo a una inversión altamente significativa en políticas de inclusión social. Este programa dependía de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) que tenía como cometido sustantivo “el diseño e implementación de programas sociales que fortalezcan la integración al mundo del trabajo de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial privilegiando el marco de la economía social y del trabajo protegido, y la promoción y contribución en el plano de las políticas del desarrollo de la economía social.”

La modalidad de ingreso a Uruguay Trabaja era por medio de sorteo abierto donde las Organizaciones de la Sociedad Civil y los técnicos del ministerio presentes en las Oficinas Territoriales apoyaban en la inscripción. Las Oficinas Territoriales, la presencia del MIDES en territorio y, como tal, eran el brazo técnico en la articulación con los organismos en donde se realizaban los trabajos operativos por parte de los beneficiarios.

A partir del año 2021, con la Ley de presupuesto N° 19.996 se crea el programa Accesos derogando la Ley N° 18.240, de 27 de diciembre de 2007, relativa a la creación del “Programa Uruguay Trabaja”, manteniendo vigente los mecanismos de financiación establecidos en el marco de dicha normativa.

El objetivo del programa es la inserción laboral y el desarrollo socioeducativo de los participantes de los programas del MIDES.

Los objetivos de ambos programas, si bien refieren a conceptos compartidos no son comparables ya que buscan alcanzar metas distintas. El programa Uruguay Trabaja buscaba la inserción social a través de una experiencia de trabajo protegido colectiva y el programa Accesos busca la inserción en el mercado laboral formal a través de una experiencia de trabajo protegido colectiva o individual.

La población destinataria, en ambos programas, presenta en líneas generales las mismas características pero el mecanismo de selección e ingreso establece un punto de quiebre entre ambos que determina de alguna manera la población que efectivamente participa en el programa. En el programa Uruguay Trabaja el modo de acceso era, como se mencionó, a través de un sorteo público a partir de una inscripción abierta. Los potenciales beneficiarios debían realizar una inscripción

11 Acto legislativo que, sobre la base del plan de gobierno elevado por el Poder Ejecutivo, dispone la planificación anual de la actividad financiera del Estado y refleja una política presupuestaria única para todo el sector público, con incidencia en aspectos de naturaleza política, económica y social.

12 Ley N° 19996 artículos 244 al 246.

previa, en un tiempo pautado y a partir de ello se procedía a la realización de los sorteos que determinaban la lista de prelación según la cantidad de cupos ofrecidos por departamento y localidad. Los entrevistados puntualizan que, este mecanismo de ingreso le otorgaba al programa transparencia y credibilidad para los potenciales beneficiarios, herramienta que fue perfeccionándose y ello afianzó la confianza en el procedimiento. En cada localidad se conocía con anterioridad la cantidad de cupos ofrecidos y los listados eran públicos. En el caso del Programa Accesos, el mecanismo de ingreso es por derivación interna del MIDES ya que los participantes deben cumplir con la condición de participar de alguno de los programas ejecutados por la cartera, mecanismo que busca, según los entrevistados, la maximización de los recursos del MIDES.

La selección y derivación de quienes son beneficiarios del Programa Accesos es realizada por el personal técnico de otros programas MIDES, completando un formulario que nutre de información a un “Índice de acceso al empleo”. Dicho índice, conformado por la DINTAD, determina la potencialidad de las personas beneficiarias para transitar y culminar el programa. Esta lista de prelación, que ordena el índice de acceso al empleo de mayor a menor “empleabilidad” es la que determina el ingreso al programa según los cupos ofrecidos.

El acompañamiento a las personas beneficiarias presenta también diferencias entre ambos programas. Mientras que en el Programa Uruguay Trabaja el acompañamiento era realizado por equipos técnicos de Organizaciones de la Sociedad Civil (seleccionadas mediante licitación y concurso abierto), el acompañamiento en el Programa Accesos es realizado por los equipos técnicos de los programas MIDES que derivan beneficiarios, quienes, en caso de que las personas que derivaron ingresen a Accesos, deben realizar el acompañamiento durante todo el pasaje por el programa (7 meses) así como durante los 3 primeros meses de inserción laboral si esa persona logra la inserción posterior a su pasaje por el Accesos.

El acompañamiento en el Programa Uruguay trabaja, según los informantes claves, era una pieza clave y constitutiva del mismo. Era realizado por un equipo multidisciplinario orientado a atender la heterogeneidad de problemáticas a las que los beneficiarios se encontraban expuestos. Estas heterogeneidades tienen que ver con la vulneración de múltiples derechos, como el acceso a una vivienda, educación, salud, la vivencia de situaciones de violencia basada en género, además de la situación de desempleado/a de larga duración. Uno de los elementos clave destacado como fortaleza en el rol de las OSC a la hora de realizar el acompañamiento de las personas beneficiarias, era la descentralización de los equipos. El despliegue en el territorio con las Organizaciones de la Sociedad Civil permitía al MIDES contar con equipos cercanos a los y las personas beneficiarias.

Figura 3. Programas Uruguay Trabaja y Accesos

Programa	Población	Objetivo general	Mecanismo de acceso	Tiempo de permanencia	Acompañamiento	Cobertura anual
Accesos	Personas entre 18 y 64 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica	Generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal y el desarrollo socio-educativo de personas	Selección y Derivación previo pasaje por programas MIDES	7 meses	Técnicos de los programas MIDES que derivaron	3000* *En 2022
Uruguay Trabaja		Generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas	Sorteo público abierto previa inscripción	8-9 meses	Técnicos de OSC adjudicadas por licitación	3199* *promedio periodo 2018-2022

Fuente: Elaboración propia con datos relevados de información secundaria y entrevistas en profundidad.

La cobertura, entendida como cantidad de cupos, es similar en ambos programas, ejecutando un alcance promedio de tres mil (3000) cupos anuales.

La duración de los programas que estamos analizando tiene una leve diferencia, entre ocho (8) y nueve (9) meses en el Programa Uruguay Trabaja en la mayoría de los casos y siete (7) meses en el Programa Accesos. En ambos, las personas beneficiarias desarrollan labores de valor público en organismos públicos acordados con éstos.

Las formas de trabajo en ambos programas presentan sustentos diferentes. En el programa Uruguay Trabaja el sustento del trabajo está dado en lo colectivo, con la fundamentación de la importancia del trabajo en equipo, tanto para la realización de las actividades individuales como en el fortalecimiento de las competencias transversales de utilidad para cualquier futuro empleo en la que se inserten. De acuerdo a este enfoque y según las entrevistas el equipo multidisciplinario de las OSC que apoyaban el proceso individual y colectivo, asumía un rol clave, en el entendido que el acompañamiento genera sociabilidad y socialización. El trabajo compartido y colectivo genera redes y las redes constituyen y construyen capital social.

Según los entrevistados en el Programa Accesos se rompe con esta lógica, dejando de priorizar el trabajo en cuadrillas y pasando a prevalecer el aporte individual de quien se desempeña en el organismo. Es la persona beneficiaria quien realiza la pintura en la escuela o realiza las tareas en la oficina, planteando que no es la cuadrilla quien realiza el trabajo, sino cada persona que forma parte del Programa Accesos. Esto significa para los informantes un hito y un diferencial de relevancia, entendiendo que esta modalidad permite que las personas beneficiarias se integren a los equipos de trabajo del lugar donde realizan sus labores.

La prestación recibida en ambos programas presenta diferencias en el monto monetario percibido por las personas beneficiarias. En el Programa Uruguay Trabaja el monto del beneficio ascendía a 2,35 BPC¹³, que a valores de mayo de 2023 equivaldría a \$13301 nominales, por 30 horas semanales (donde se incluyen las tareas propiamente dichas y las horas de capacitación obligatorias). Asimismo, se le otorgaba a los beneficiarios boleterías gratuitas para facilitar el traslado tanto a los lugares de realización de las tareas como a los lugares donde se realizaba la capacitación como prestación. En el caso del programa Accesos el monto mensual por 30 horas de labor (que incluye instancias de capacitación de una

carga horaria de 10 horas), corresponde al valor del salario mínimo nacional (SMN) que a mayo de 2022 ascendía a \$ 19364 nominal, a partir de marzo de 2023 el SMN se encuentra en \$21107¹⁴.

Las fortalezas y lecciones aprendidas valoradas por las personas entrevistadas (referentes político-técnico de los programas) presentan concordancias con los objetivos trazados y la metodología de trabajo. La principal fortaleza destacada en el programa Uruguay Trabaja hace referencia a la proximidad de los equipos técnicos, destacando que su gestión era clave para acompañar a las personas a los grupos y a los procesos. Se destaca el rol fundamental del programa en la trayectoria de vida de las personas, incorporando aspectos sustanciales difíciles de medir, como el aspecto emocional o de autoestima, por ejemplo.

El programa Accesos no cuenta aún con evaluaciones que permitan hacer referencia a las experiencias de los beneficiarios ni el impacto de su pasaje a nivel personal por el mismo, ya que el programa recién tiene un año de ejecución, y su segunda edición se comenzará a ejecutar en el segundo semestre de 2023. Sin embargo, los referentes visualizan como principal fortaleza el vínculo con el mundo privado, que se afianza en alianzas estratégicas que establece el ministerio con las Cámaras empresariales como la de Comercio y Servicios, por ejemplo. Es así que el programa cuenta con empresas “madrinas” que registran su interés por el programa y resultan potenciales reclutadoras de personas beneficiarias que hayan pasado por el programa y se ajusten a los perfiles requeridos. Es mencionado a su vez como fortaleza del programa por parte de las personas entrevistadas, que como las personas participantes son derivadas por otros programas dentro del MIDES, ya estaban transitando por un proceso, y hay un conocimiento de esa persona participante que es postulada por los técnicos. Sin embargo, se reconoce que esta fortaleza puede en el tiempo transformarse en una debilidad en la medida que, según los entrevistados, los equipos técnicos del programa de “origen” no logran realizar el acompañamiento laboral que el programa Accesos requiere.

Es de relevancia señalar que ambos programas, en la selección de los participantes, con las herramientas que ya fueron analizadas en párrafos anteriores, consideran acciones afirmativas que establecen cuotas para poblaciones específicas. Estas cuotas responden a un 8% para la población afrodescendiente, un 4% para la población en situación de discapacidad y un 2 % para la población trans.

¹³ Valor BPC, Banco de Previsión Social. <https://www.bps.gub.uy/bps/valores.jsp?contentid=5478>

¹⁴ Valor SMN, Decreto 433/022 <https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/decretos/12/>

Programa Apoyo a la inserción laboral para personas con discapacidad

El Programa Apoyo a la inserción laboral para personas con discapacidad actualmente depende de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad (SNCD) y comienza a ejecutarse en 2018 como tal, aunque es una línea de trabajo de larga data en el MIDES. A partir de la promulgación de la Ley Nº 19.691 enmarca su accionar y determina la obligatoriedad del MIDES en el otorgamiento de asistencia a toda empresa que así lo requiera en materia de asesoramiento para la incorporación de personas en situación de discapacidad a sus plantillas laborales. La ley fortaleció las líneas de acción que venían ejecutándose desde 2012 en el Ministerio e implicó la articulación necesaria con el MTSS.

Operativamente los objetivos trazados por el programa refieren al apoyo en la búsqueda de empleo, a las personas en situación de discapacidad y la promoción y apoyo a la inclusión laboral en el sector público y privado. El programa descentraliza sus acciones en regiones a través de los operadores laborales. Actualmente el programa cuenta con seis (6) operadores laborales que realizan en territorio el apoyo a las inserciones laborales, y la elaboración de perfiles laborales. No es posible realizar una evaluación al respecto ya que no se cuentan con datos referidos a cantidad de cupos proyectados en materia de inserción laboral y cantidad de personas acompañadas e insertas en puestos de trabajo. A priori, al tratarse de un programa de alcance nacional y atendiendo a las obligaciones establecidas por ley resulta insuficiente la cantidad de operadores laborales para el cumplimiento de los objetivos.

Es de relevancia poder identificar, según los entrevistados, que tipo de apoyo es requerido atendiendo a las particularidades de cada persona. Sistematizar los datos y analizarlos aportaría a la mejora continua del programa.

El programa no cuenta con datos públicos de la cantidad de inserciones laborales realizadas a nivel nacional y departamental lo que representa una importante debilidad ya que no se trata de dar cuenta de datos sensibles, sino de aquellos datos que permitan el seguimiento y el monitoreo de la política pública.

Programa Yo estudio y trabajo

El programa Yo estudio y trabajo es coordinado por la Dirección Nacional de Empleo del MTSS y cuenta a la fecha con más de 10 años. Este programa nace en 2012 con el objetivo de ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes entre 16 y 20 años generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral. Este objetivo ha permanecido en el tiempo, así como la modalidad de acceso que fue desde sus inicios mediante sorteo público al que se accede a través de la inscripción on line. Inicialmente los potenciales beneficiarios podían realizar la inscripción de una sola localidad lo que fue modificado en las últimas ediciones, con posibilidad de hasta en dos localidades.

Los jóvenes acceden a una beca de trabajo que es realizada en empresas públicas y ministerios y es condición necesaria para continuar en el programa no perder la calidad de estudiante durante toda la beca. Actualmente los jóvenes pueden acceder a la certificación de competencias transversales a través de Uruguay Certifica que funciona en el marco de INEFOP. Se certifican las tres competencias transversales a las que apuesta desde sus inicios el programa: adaptación al cambio, compromiso y trabajo en equipo. La certificación es realizada por una consultora externa.

El alcance es nacional con presencia en las capitales y localidades. Se ha mantenido desde los inicios con un promedio de 650 cupos ofrecidos anualmente lo que significa una escala pequeña con relación al porcentaje de jóvenes del país y de jóvenes estudiantes que según el CENSO 2011 donde los jóvenes entre 15 y 24 años representan el 15% de la población del país. No es por tanto un programa que, pese a sus buenos resultados, haya escalado. Es de notar a su vez que este programa no cuenta con presupuesto asignado propio,

Programa Oportunidad laboral -Jornales solidarios

El programa Oportunidad laboral fue creado por la ley Nº 19.952 en el año 2021 con el objetivo de promover la inserción o reinserción al mercado de trabajo de personas entre 18 y 65 años que no cuenten al momento de la inscripción con salario ni prestaciones por jubilación y/o pensión.

Es ejecutado por los Gobiernos Departamentales lo que representa una particularidad en relación a los restantes programas analizados que son ejecutados por Ministerios.

En respuesta a la crisis económica que significó la emergencia sanitaria a causa de la pandemia de SAR COV -2 desde los Gobiernos Departamentales se comienza en 2021 a ejecutar el programa que otorga una prestación de 12.500 pesos nominales por la labor de diferentes tareas en 12 jornales mensuales.

El acceso al programa es mediante sorteo público previa inscripción y chequeo de requisitos excluyentes. Estos sorteos cumplen con las acciones de acciones afirmativas de las cuotas establecidas para poblaciones afrodescendientes, en situación de discapacidad y trans.

Cada gobierno departamental tiene autonomía en la elección de la forma del sorteo, general y principalmente en donde dentro de la estructura de las Intendencia estará alojado y el mecanismo de asignación de las tareas y los lugares en los cuales los beneficiarios se desempeñarán.

Depende también de las intendencias que otras prestaciones adicionales y/o beneficios les son otorgados a los beneficiarios como instancias de capacitación. Todas

ellas están obligadas a brindarles a los beneficiarios los implementos de labor, así como los uniformes, no estando previsto el subsidio por transporte.

A la hora de la evaluación del programa sería importante tener en cuenta la heterogeneidad en las modalidades de ejecución ya que puede significar experiencias disímiles entre departamentos. Así como dar cuenta de la decisión en los tipos de tareas a ser ejecutadas y el análisis del perfil laboral de los beneficiarios y los ajustes entre ambos.

Se trata de un programa temporal con efecto en el corto plazo de impacto inmediato en el ingreso de los beneficiarios pero que potencialmente su impacto a largo plazo es escaso si no es acompañado de otras medidas que impacten en la empleabilidad de los beneficiarios.

Al tratarse de un empleo formal genera durante los meses de ejecución impacto en las cifras de desempleo a nivel nacional que incrementa la cantidad de ocupados en un promedio anual de 11000 puestos de trabajo.

Capítulo 6. Hallazgos y conclusiones

En el siguiente apartado se presentan los principales hallazgos y conclusiones de la consultoría

Inicialmente resulta relevante mencionar la muy buena disposición de las personas que se consideró necesario entrevistar, así como la rapidez en brindar la instancia de entrevista, aspecto para nada menor considerando el escaso plazo de la consultoría. Asimismo, manifestaron disponibilidad en brindar los datos solicitados en el marco de la consultoría.

A partir del análisis realizado hasta el momento sobre las leyes y programas implementados en el período 2018-2023, podemos mencionar algunos hallazgos y comentarios

generales a considerar en los procesos de toma de decisiones sobre políticas y programas de inserción laboral a implementar.

En términos generales, los programas orientados a la inserción laboral analizados en el marco de la presente consultoría, **parecen lograr procesos de inclusión social de diverso tipo**, aunque no necesariamente de inserción laboral. En este sentido, sería necesario que se logren instancias de intercambio sobre los objetivos que se plantean, así como los resultados que se alcanzan, estableciéndose de manera clara la existencia o no de objetivos de mediano y largo plazo además de los objetivos inmediatos (de corto plazo), y la explicitación de otros objetivos asociados.

Considerando los objetivos de los programas, también parece relevante hacer referencia a **la cobertura de los programas en términos de la cantidad de población que involucran** ya que es oportuno el intercambio en relación a si sería necesario fortalecerlos para que escalen en cantidad de cupos y resultados, o si se proyecta que continúen alcanzando la cantidad de personas que han alcanzado hasta el momento. En este mismo sentido, sería interesante intercambiar sobre **la población que accede efectivamente a los mismos más allá de la población objetivo formulada** y si realmente se logra que accedan las personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad frente al mercado de trabajo.

En lo que respecta a su **incidencia en las tasas de empleo, actividad y desempleo**, los programas analizados no parecen tener impacto. De todos modos, son pocas las evidencias para determinar si en efecto hubo o hay un incremento proporcional sobre el empleo y qué valor público se ha desarrollado para promover el empleo desde las intervenciones sistematizadas y analizadas. Asimismo, en la medida en que se trata de **programas socio laborales**, es de suponer que sus objetivos se orientan a garantizar procesos de inclusión social, educativos y/o laborales, a la promoción y fortalecimiento de trayectorias educativas y laborales, al desarrollo y fortalecimiento de habilidades y competencias transversales que exceden el ámbito laboral y así lograr una inserción en el mercado de trabajo posterior, no teniendo la finalidad única o primordial de una inserción como trabajadores dependientes en el sector privado, sino una inserción mediante otras formas de contratación y vinculación con el mundo del trabajo, como pueden ser contrataciones vinculadas al sector público, el desarrollo de emprendimientos, de cooperativas sociales o de trabajo, el trabajo independiente, entre otras.

Entre los hallazgos de la presente consultoría es relevante mencionar la necesidad de una **mayor articulación y complementariedad entre programas** para de esa manera lograr mayores incidencias sin duplicar iniciativas. En este sentido, una posibilidad a plantear es la de **abordar la inserción laboral desde una perspectiva que considere trayectorias socio educativo laborales** de las personas y, en consonancia, acciones secuenciadas, articuladas y complementarias entre sí orientadas al acompañamiento de esas trayectorias. De esta manera, se lograría abordar la problemática de la inserción laboral de las personas más vulnerables frente al mercado de trabajo, con un acompañamiento en diferentes trayectos y

mediante diversas acciones, evitándose duplicidades. Para la implementación de este tipo de programas o acciones orientadas a promover y fortalecer trayectorias educativas y laborales, **parece fundamental el acompañamiento técnico a las personas.**

Para el caso de **programas para personas en situación de discapacidad**, parece fundamental además que se articule con otros programas y acciones de otras carteras, Intendencias, organismos, de forma tal de lograr una inserción en trabajos de calidad que pueda mantenerse en el tiempo y que la persona pueda desarrollar habilidades y competencias para el trabajo pero también para el ejercicio pleno de la ciudadanía/vida.

Asimismo, **para el caso de personas afrodescendientes, personas con discapacidad y personas trans**, parece importante que se implementen, refuercen y articulen **acciones orientadas a garantizar su inserción en ámbitos educativos y formativos además de en ámbitos laborales.** Resulta muy relevante que se logre garantizar el acceso a la educación y a la formación, lo que implica articular con otras políticas, programas y acciones no solo educativas y de formación sino también, por ejemplo, acciones que garanticen el transporte adecuado, viáticos para alimentación, acceso a banda ancha fija y móvil, etc.

Otro aspecto relevante a señalar y al que ya se ha hecho referencia, es **la importancia del acompañamiento en los procesos de mejora de la empleabilidad y de inserción laboral y/o social** de las personas que son población objetivo de los programas analizados. Es fundamental lograr un **acompañamiento sostenido** durante la duración de los programas y posteriormente, en articulación con otros programas, que se transite a otras instancias/acciones también de manera acompañada.

En este sentido, también sería deseable que se genere intercambio acerca de a quiénes debe asignársele **la responsabilidad operativa del acompañamiento**, considerando capacidad en términos de personal (técnicos) disponibles, infraestructura a nivel de cada localidad, habilidades y competencias acumuladas de técnicos/as, que garanticen un acompañamiento que brinde herramientas a las personas para su inserción laboral así como para su derivación a otros programas que, conjuntamente, consideren oportunos.

En lo que refiere a la **implementación de los programas a nivel departamental**, hasta la actualidad no parecen haber protocolos o mecanismos establecidos para establecer cantidad de cupos por Departamento ni para determinar las necesidades de empleo de cada localidad. Parece necesario que puedan considerarse factores como las tasas de empleo, actividad y desempleo (totales, por género/sexo, por edad) sectores productivos de cada localidad, estudios de prospectiva, entre otros. Asimismo, para la implementación de los programas a nivel departamental, no se encontró que se considere el eje ruralidad ni en la planificación ni durante la implementación. Del mismo modo, no parecen considerarse características propias del empleo en los Departamentos de frontera a la hora de definir la implementación de los programas en localidades fronterizas del país.

A partir del análisis realizado, surge la inquietud sobre la utilización de **nuevas tecnologías a la hora de fortalecer los sistemas de información** que incluyen a las poblaciones objetivo del tipo de programas sistematizados y analizados, de forma de mejorar los sistemas de información del mercado de trabajo existentes, así como hacer más transparentes los procesos y procedimientos de los programas.

En otro orden, es importante explicitar que **los programas orientados a la inserción laboral cambian** de acuerdo a la situación del país considerando, por ejemplo, la coyuntura nacional e internacional, las tasas de empleo, actividad y desempleo de las poblaciones objetivo de los programas, las características de la población desempleada, el tipo de desempleo predominante en la población objetivo de los programas (desempleo de larga duración, desempleo coyuntural), etc. Asimismo, los programas se modifican cuando asumen nuevos gobiernos. En este sentido, no es deseable comparar programas que no tienen los mismos objetivos, formas de acceso de las poblaciones objetivo, tipo

de desempleo de las personas que acceden, acompañamiento, tipo de acompañamiento (de técnicos individuales o equipos técnicos), prestaciones (no solo de carácter salarial), entre otras categorías. Más allá de este hallazgo, es importante mencionar que **no siempre aparecen con claridad los motivos que llevan a los cambios ni en qué se sustentan**, y no se identifica que se trate de cambios profundos y sustentados en estudios, evaluaciones e información disponible, sino de pequeños cambios orientados a resultados deseados concretos.

En esta línea, otro hallazgo que se obtiene a partir de la realización de la consultoría, es acerca del **uso de los datos, evaluaciones y estudios** que existen sobre los programas. No aparece con claridad que la toma de decisiones en materia de diseño e implementación de los programas se realice a partir de datos, evaluaciones y estudios existentes.

En el mismo sentido, **tampoco está claro que se consideren la historicidad, las trayectorias, narrativas y aprendizajes de los programas** a la hora de diseñar nuevos programas o nuevas modalidades de programas ya existentes.

Vinculado a este punto, otro hallazgo relevante es la necesidad de intercambiar sobre los aprendizajes y el conocimiento acumulado de las **organizaciones de la sociedad civil** a la hora de diseñar, planificar, implementar y evaluar programas como los analizados, así como a la hora de lograr redes y articulaciones con otras políticas, programas y acciones a las que es deseable que las personas accedan.

Asimismo, también a la hora de promulgar leyes y diseñar programas, parece relevante que se **tomen decisiones a partir de estudios, datos e información disponible que le den sustento, así como considerar las tendencias a futuro en estudios prospectivos** sectoriales y/o territoriales y otros de similares características existentes.

Tabla 7 Resumen de los Principales hallazgos

El Estado uruguayo ha expedido un conjunto de leyes dando paso a la creación de programas enmarcados en políticas activas de empleo.
El marco normativo y los programas analizados se han focalizado en poblaciones específicas.
En cuanto a los tipos de alcance de estas leyes, éstos se han centrado en tres escenarios.
Los programas orientados a la inserción laboral analizados, parecen lograr procesos de inclusión social de diverso tipo, aunque no necesariamente de inserción laboral.
Los programas analizados no parecen tener impacto ni incidencia en las tasas de empleo, actividad y desempleo.
Se trata de programas socio laborales, por lo que es de suponer que sus objetivos se orientan a garantizar procesos de inclusión social, educativos y/o laborales.
Se identifica la necesidad de una mayor articulación y complementariedad entre programas para de esa manera lograr mayores incidencias sin duplicar iniciativas. Una posibilidad es la de abordar la inserción laboral desde una perspectiva que considere trayectorias socio educativo laborales y, en consonancia, acciones secuenciadas, articuladas y complementarias entre sí orientadas al acompañamiento de esas trayectorias.
Para la implementación de programas o acciones orientadas a promover y fortalecer trayectorias educativas y laborales, parece fundamental el acompañamiento técnico y permanente a las personas.
Para el caso de programas para personas en situación de discapacidad, parece fundamental además que se articule con otros programas y acciones de otras carteras, Intendencias, organismos.
Para el caso de personas afrodescendientes, personas con discapacidad y personas trans, parece importante que se implementen, refuercen y articulen acciones orientadas a garantizar su inserción en ámbitos educativos y formativos además de en ámbitos laborales. Resulta muy relevante que se logre garantizar el acceso a la educación y a la formación, lo que implica articular con otras políticas, programas y acciones no solo educativas y de formación.
Se identifica la relevancia del acompañamiento en los procesos de mejora de la empleabilidad y de inserción laboral y/o social de las personas que son población objetivo de los programas analizados. Es fundamental lograr un acompañamiento sostenido durante la duración de los programas y posteriormente, en articulación con otros programas, que se transite a otras instancias/acciones también de manera acompañada.
En lo que refiere a la implementación de los programas a nivel departamental, hasta la actualidad no parecen haber protocolos o mecanismos establecidos para establecer cantidad de cupos por Departamento ni para determinar las necesidades de empleo de cada localidad.
Los programas orientados a la inserción laboral cambian de acuerdo a la situación del país. No siempre aparece con claridad la exposición de motivos que llevan a los cambios ni en qué se sustentan, y no se identifica que se trate de cambios profundos y sustentados en estudios, evaluaciones e información disponible, sino de pequeños cambios orientados a resultados deseados concretos.
No aparece con claridad que la toma de decisiones en materia de diseño e implementación de los programas se realice a partir de datos, evaluaciones y estudios existentes. Tampoco que se consideren la historicidad, las trayectorias, narrativas y aprendizajes de los programas a la hora de diseñar nuevos programas o nuevas modalidades de programas ya existentes.
Se identifica la necesidad de intercambiar sobre los aprendizajes y el conocimiento acumulado de las organizaciones de la sociedad civil a la hora de diseñar, planificar, implementar y evaluar programas, así como a la hora de lograr redes y articulaciones con otras políticas, programas y acciones a las que es deseable que las personas accedan.
A la hora de promulgar leyes también parece relevante que se tomen decisiones a partir de estudios, datos e información disponible que le den sustento, así como considerar las tendencias a futuro en estudios prospectivos sectoriales y/o territoriales y otros de similares características existentes.



Referencias

Bibliografía utilizada

- Abramo Laís, Cecchini, Simone, Morales Beatriz (2019) Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. CEPAL 2019
- Alujas Ruiz, Joan Antoni (2003) Políticas activas de Mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo. Madrid, España, Consejo Económico y Social. CES.
- CEPAL (2019) Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe
- CEPAL /OIT (2014) Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral
- CIESU (2022) Trabajo en el Uruguay actual. Análisis interseccional y perspectivas de los actores sociales. ANONG Unión europea
- Fontaine, Guillaume (2015) El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. FLACSO
- Le Barbanchon, T., Ubfal, D., & Araya, F. (2020). The effects of working while in school: evidence from Uruguayan lotteries. Available at SSRN 3398385.
- MIDES – FCEA/UDELAR (2021) Análisis de Impacto del Programa Uruguay Trabaja. Informe Final (<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/analisis-impacto-del-programa-uruguay-trabaja-informe-final-convenio>)
- MTSS - MIDES (2016) Evaluación del Programa Yo estudio y trabajo
- Rodríguez, Juan Manuel (2003) Coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo”, Montevideo, PNUD – OIT, paper.
- Rosanvallón, Pierre (1995) La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia, Bs. As., Manantial.
- Samaniego, Nora (2002): “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Santiago, CEPAL, serie Macroeconomía del Desarrollo No. 19.
- **Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)**
- **Registro Nacional de Leyes y Decretos.**
- **Ley N.º 18240 Programa Uruguay Trabaja** <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18240-2007>
- **Decreto N° 222/008** <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/222-2008>
- **Ley N° 18516 Regulación distribución del trabajo de peones prácticos y de obreros no especializados en obras del estado** <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18516-2009>
- **Decreto N° 255/010** <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/255-2010>

- Ley N° 19.689 de Promoción al Empleo <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19689-2018>
- Decreto N° 89/019 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/89-2019>
- Ley N° 19691 promoción del trabajo para personas con discapacidad <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19691-2018>
- Decreto N° 73/019 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/73-2019>
- Ley N° 19952 Creación del Programa “Oportunidad Laboral” <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19952-2021>
- Decreto N° 164/021 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/164-2021>
- Composición Comisión Sectorial Artículo 48 Ley 17243 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17243-2000#:~:text=Art%C3%ADculo%2048,delegados%20del%20Congreso%20de%20Intendentes.>
- Decreto N1 153/022 “Régimen de contratación de los beneficiarios del Programa Oportunidad Laboral y sus pautas de ejecución” <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/153-2022>
- Ley N°19996 Creación Programa Accesos artículo 242 a 246 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>
- Decreto N° 202/022 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/202-2022>
- Ley N° 19973 Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, de los jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021>
- Decreto N° 308/021 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/308-2021>

Páginas web oficiales con información sobre los programas:

- Evaluaciones Uruguay Trabaja <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programa-uruguay-trabaja-analisis-resultados-su-puesta-practica>
- Resultados del sorteo Yo Estudio y Trabajo año 2021: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/node/17103>
- Resultados del sorteo Yo Estudio y Trabajo año 2022: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/resultado-del-sorteo-yo-estudio-trabajo-2022>
- Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad MIDES <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9766>
- Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad MTSS <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/programas/promocion-del-trabajo-para-personas-discapacidad>
- Informe de transición del Gobierno 2015 - 2020: Anexo PRONADIS <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/anexo-programa-nacional-discapacidad>
- Programa Accesos <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/90-participantes-del-programa-accesos-finalizo-ciclo-practicas-laborales>

- **Nota de prensa 1 Accesos** <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-desarrollo-social-presento-programa-empleos-temporales-para-3000>
- **Nota de prensa 2 Accesos** <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/90-participantes-del-programa-accesos-finalizo-ciclo-practicas-laborales>
- **Aclaración a la ciudadanía Accesos** <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/programa-accesos>
- **Resolución N° 4411/20 creación del Plan ABC.** <https://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/d48ff11657d6ca170325863a0046194b?OpenDocument>
- **Plan ABC: Trabajo** <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/personas-y-ciudadania/plan-abc/trabajo-o>
- **Plan ABC: Oportunidad Laboral** <https://montevideo.gub.uy/noticias/sociedad/mas-que-una-oportunidad-laboral>
- **Plan ABC: Empleo Transitorio** <https://montevideo.gub.uy/noticias/sociedad/se-inicio-programa-de-empleo-transitorio-por-el-plan-abc>
- **Plan ABC: Yo estudio y Trabajo en Montevideo**
 - <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/becasabc.pdf>
 - <https://municipiog.montevideo.gub.uy/yo-estudio-y-trabajo>
- **Plan ABC: Incentivos fiscales** <https://montevideo.gub.uy/tramites-y-tributos/solicitud/incentivos-fiscales-abc>
- **Enlace Laboral MIDES** <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/10753>
- **“Cupo MIDES” en Empresas** <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/10753>
- **Mujeres en el sector Tecnologías de la Información** <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/mujeres-sector-tecnologias-informacion>
- **Términos de referencia llamado a consultoría por proyecto “Mujeres en el sector TI”** <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/2021-10/TDR%20-%20Metodolog%C3%ADa%20de%20Intervenci%C3%B3n.pdf>
- **Mujeres en el sector TI Maldonado** <https://www.maldonado.gub.uy/noticias/se-lanzo-maldonado-proyecto-mujeres-sector-tecnologias-informacion>
- **Mujeres en el sector TI San José** <https://sanjose.gub.uy/2022-10-06mujerestecnologia/>

Glosario de siglas

- ANEP Administración Nacional de Educación Pública
- ANONG Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
- ASSE Administración de los Servicios de Salud del Estado
- BPS Banco de Previsión Social
- CEPAL Comisión Económica para América Latina
- CIESU Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
- DINA E Dirección Nacional de Empleo
- DINDAT Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos
- DINESIL Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
- ECH Encuesta Continua de Hogares
- ENCOV Encuesta de Condiciones de Vida
- FCEA Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
- IMPO Instituto Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales
- INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- INE Instituto Nacional de Estadística
- INEFOP Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
- INJU Instituto Nacional de la Juventud
- MEC Ministerio de Educación y Cultura
- MIDES Ministerio de Desarrollo Social
- MIEM Ministerio de Industria, Energía y Minería
- MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- OIT Organización Internacional del Trabajo
- OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- OSC Organizaciones de la Sociedad Civil
- PRONADIS Programa Nacional de Discapacidad
- SNCD Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad
- UDELAR Universidad de la República
- UT Uruguay Trabaja
- UTU Universidad Tecnológica de Uruguay



Anexos

Anexo 1. Pauta de entrevista a informantes clave

Objetivo: Conocer las percepciones y opiniones de quienes ocupan posiciones clave en el entorno del diseño, gestión y los resultados alcanzados de las políticas públicas y programas de inclusión laboral.

Dimensiones

1- Estado de situación de las políticas de promoción e inserción laboral

- ¿Cuáles son los programas que actualmente se están ejecutando desde su Dirección?
- ¿Desde qué fecha se están ejecutando?
- ¿Se realiza monitoreo y evaluación del / de los programa/s?
- ¿En qué leyes se sustentan?
- ¿Se desarrollan en articulación con otras divisiones y/o carteras?
- ¿Hay ejecución público-privado? ¿En qué programas y/o acciones?

2- Sistematización de planes y programas de promoción e inserción laboral

Estructura del programa

- ¿Cuál es el alcance del programa? ¿Cómo se operativiza la descentralización?
- ¿Cuál es el procedimiento de acceso al programa? ¿Por qué se seleccionó esta forma?
- ¿Qué duración tiene el programa? (duración total, duración por fases si corresponde)
- ¿Por qué se establece ese tiempo de duración?
- ¿Quién y cómo se realiza la implementación del Programa?
- ¿Cuál es la cantidad de beneficiarios a los que se pretende alcanzar y cuál es la cantidad de beneficiarios alcanzados a la fecha?
- ¿Hay un tiempo promedio de permanencia de participantes/beneficiarios? (hay bajas?, %)

Evaluación y proyecciones

- A grandes rasgos, ¿Cómo evalúa usted las políticas y programas bajo la dirección que usted dirige?
- ¿Cumplen con los objetivos trazados?
- Según Usted ¿el programa tiene incidencia en la empleabilidad de los beneficiarios? – entendida la empleabilidad como un movimiento ascendente en la fila de espera hacia los empleos, capital social, capital humano.
- ¿En qué aspectos?

- Según usted ¿el programa tiene incidencia en la tasa de empleo y desempleo del país?
- ¿Cuáles cree que son las fortalezas del programa?
- ¿Cuáles piensa que son las debilidades?
- ¿Continuará la ejecución del programa?
- ¿Cuáles cambios considera que se podrían implementar?

Presupuesto

- ¿Cuál es la línea presupuestal del programa?
- ¿Cuál es el presupuesto asignado anualmente?
- ¿Cuál es el presupuesto ejecutado (% ejecutado anual, %ejecutado a la fecha)?.

3- Lecciones aprendidas

- ¿Podría mencionar alguna lección aprendida?
- ¿Qué significó para el programa?
- ¿Considera que alguna buena práctica es plausible de ser replicable en otro programa o en otra institución?
- ¿Cuál/es y por qué?

Comentarios y sugerencias

¿Tiene algún comentario o sugerencia?

Anexo 2. Cupos según Programa total país.

PROGRAMA URUGUAY TRABAJA. CANTIDAD DE CUPOS SEGÚN DEPARTAMENTO PERIODO 2018-2021			
Departamento	2018	2019	2020-2021
Montevideo	488	520	462
Artigas	212	258	187
Canelones	455	538	523
Cerro Largo	162	187	175
Colonia	66	85	50
Durazno	107	126	76
Flores	33	39	42
Florida	83	102	36
Lavalleja	93	109	67
Maldonado	93	117	83
Paysandú	194	226	189
Río Negro	105	125	104
Rivera	135	165	185
Rocha	102	134	115
Salto	209	258	228
San José	121	142	121
Soriano	87	108	89
Tacuarembó	151	186	154
Treinta y Tres	129	148	115
Total	3025	3573	3001

Fuente: Elaboración propia según datos públicos. MIDES

PROGRAMA ACCESOS. CANTIDAD DE CUPOS SEGÚN DEPARTAMENTO Y EDICIÓN 2022-2023		
Departamentos	Edición 2022	Edición 2023
	CUPOS	CUPOS
Artigas	142	170
Canelones	295	295
Cerro Largo	187	190
Colonia	100	120
Durazno	110	110
Flores	33	40
Florida	60	70
Lavalleja	57	60
Maldonado	190	190
Montevideo	489	550
Paysandú	163	165
Río Negro	70	80
Rivera	190	190
Rocha	94	100
Salto	190	190
San José	90	100
Soriano	114	120
Tacuarembó	145	160
Treinta y Tres	81	100
Cupos totales	2800*	3000

Fuente: MIDES

PROGRAMA OPORTUNIDAD LABORAL. CANTIDAD DE CUPOS OFRECIDOS SEGÚN DEPARTAMENTO Y FASE DE EJECUCIÓN 2021-2023			
Departamentos	Fase I 2021	Fase II 2022	Fase IV 2023
Artigas	473	316	284
Canelones	2261	1507	1326
Cerro Largo	566	377	338
Colonia	591	394	355
Durazno	438	287	258
Flores	300	195	176
Florida	405	260	234
Lavalleja	427	285	257
Maldonado	818	535	482
Montevideo	4000	2667	2340
Paysandú	729	486	437
Río negro	416	277	249
Rivera	533	390	351
Rocha	432	288	259
Salto	600	400	450
San José	630	415	374
Soriano	425	283	255
Tacuarembó	521	347	312
Treinta y Tres	427	291	262
Total	15000	10000	9000

Fuente: Congreso de Intendentes Nota: Fase III prorroga Fase II.

PROGRAMA "YO ESTUDIO Y TRABAJO". CANTIDAD DE CUPOS SEGÚN EDICIÓN PERÍODO 2021-2022				
Año	Edición	Puestos	Localidades	Departamentos
2018	7	776	75	19
2019	8	688	73	19
2020	9	608	65	19
2021	10	695	65	19
2022	11	656	50	19
Total		7274		

Fuente: MTSS Nota: No se accedió a datos desagregados según departamento.

Organizaciones que integran ANONG:



Asociación
Cultural y Técnica



Instituto del
Hombre



Grupo H2O
Santa Catalina





**más sociedad
más derechos**

**Asociación Nacional de Organizaciones No
Gubernamentales Orientadas al Desarrollo**

anong.org.uy

secretaria@anong.org.uy

(+598) 2924 08 12

Av. Libertador 1985/202.

Montevideo, Uruguay.

