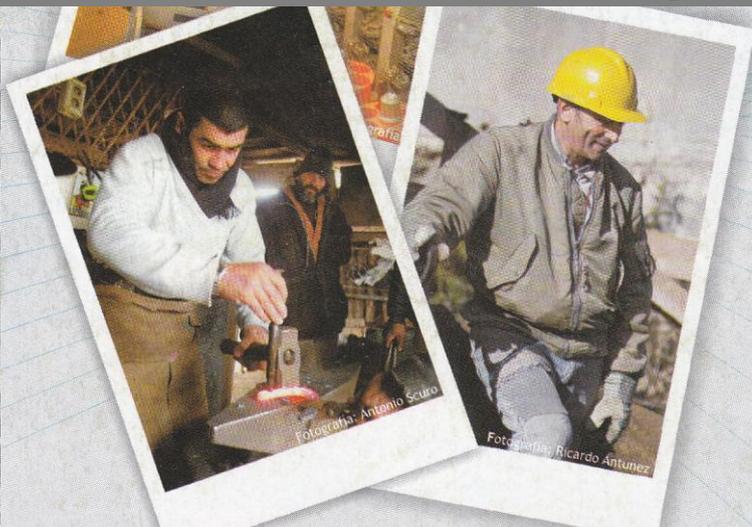


**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN.**

**POLÍTICAS SOCIALES Y
MERCADO DE TRABAJO:**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA
URUGUAY TRABAJA.**



**Trabajo monográfico para la obtención del título de
contador público - plan 90.**

cátedra de relaciones laborales

Integrantes:

PABLO MASSARONI

Alejandro

Malacrida

Resumen Ejecutivo.

En la década de los 90 y primeros años del siglo XXI nuestro país vivió dos etapas económicas bien diferenciadas, la primera de crecimiento y la segunda de recesión, en donde con esta última las consecuencias sobre el mercado laboral y la sociedad uruguaya fueron muy duras, alcanzando cifras de desempleo, pobreza e indigencia históricas.

La etapa de crisis económica y sus efectos en el empleo y en la condiciones de vida de los uruguayos, reflejaron carencias en cuanto a las políticas activas del mercado de trabajo y también respecto al sistema de protección social. Por el lado de los programas de empleo, mayoritariamente apuntaban a la formación y a personas con determinado nivel educativo, mientras que el sistema de protección social estaba fuertemente ligado a la pertenencia al mercado de trabajo formal.

En este escenario, con la llegada al gobierno del Frente Amplio, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES) a quien se lo hace responsable de centralizar y llevar adelante las políticas sociales del país. Para atender la situación de emergencia social el MIDES implementa el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (en adelante PANES) el cual terminó su funcionamiento en diciembre de 2007 y dejó su lugar al Plan de Equidad que actualmente está en ejecución.

Dentro de los componentes del Plan de Equidad se encuentra el programa Uruguay Trabaja, el cual está orientado a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con bajo nivel educativo y que son desempleados de larga duración. El programa implica la realización de tareas a cambio del cobro de una prestación y apunta a un doble objetivo: la inclusión social de sus participantes y la mejora en la empleabilidad de los mismos.

Y es este programa el principal eje de análisis del presente trabajo monográfico, a fin de estudiar sus condiciones, su aplicación y consecuencias, tanto en lo social como en lo laboral.

Agradecimientos.

Durante estos meses de labor hemos recibido valiosos aportes de diferentes personas en distintos ámbitos, primero que nada queremos agradecer a nuestras familias por el apoyo incondicional y sostenido, a la Directora Nacional de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social, A.S Mariella Mazzotti, por la información proporcionada, a la Ps Gabriela Zubeldía por la orientación "teórica y bibliográfica" que nos brindó para llevar adelante la investigación, y a la tutora Dra Adriana Xalambri por el apoyo y por la apuesta a este trabajo monográfico.

INDICE

1-Introducción	1
2- Marco Conceptual	3
2.1- Primera Parte de los años 90: Crecimiento Económico	3
2.2- Fin de los años 90 y comienzo de 2000: Recesión y Crisis	10
3- Panorama de las políticas sociales en la región	32
3.1- Argentina	32
3.1.1- Programa “Jefes de Hogar”	32
3.1.2- Programa “Manos a la Obra	33
3.1.3- Programa Ciudadanía Porteña	33
3.1.4- Otras experiencias	34
3.1.4.1- Programa Empleo Joven	34
3.1.4.2- Programa de Empleo Comunitario	34
3.1.4.3- Programa Estudiar es Trabajar	34
3.2- Brasil	34
3.2.1- Programa Bolsa Familia	35
3.2.2- Programa Nacional de Microcrédito Productivo Oriental	35
3.2.3- Programa Nacional de Estimulo al Primer Empleo	35
3.3- Chile	36
3.3.1- Programa Chile Solidario	36
3.3.1.1- Programa Puente	37
3.3.1.2- Programa Vínculos	37
3.3.1.3- Programa Calle	37
3.3.1.4- Programa Caminos	37
3.3.2- Programa desarrollo de competencias laborales mujeres chile solidario	37
3.3.3- Programa generación micro-emprendimiento indígena urbano	38
3.3.4- Programa bonificación a la contratación de mano de obra	38
3.3.5- Programa apoyo a la inserción laboral juvenil	38
3.3.6- Programa de apoyo a la producción familiar para el autoconsumo	38
3.4- Paraguay	39
3.4.1- Secretaría de Acción Social	39
3.4.1.1- Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS)	39
3.4.1.2- Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)	40
3.4.1.3- Programa de Transferencia Monetaria	40
3.4.2- Ley de Primer Empleo	40
3.5- Venezuela	41
3.5.1-Misiones de educación y salud	41
3.5.1.1- La “Misión Robinson” tiene tres fases	42
3.5.1.2- La “Misión Ribas”	42
3.5.1.3- La “Misión Barrio Adentro”	42
3.5.2-Misiones de producción	42
3.5.2.1- La “Misión Mercal”	42
3.5.2.2- La “Misión Zamora”	42
3.5.2.3- La “Misión Vuelvan Caras”	43
3.6- Antecedentes nacionales: análisis y comentarios sobre experiencias en Uruguay	43
3.6.1- Ministerio de trabajo y seguridad social	43
3.6.2- Junta Nacional de Empleo	43
3.6.2.1- Programa de Capacitación	44

3.6.2.1.1- Programa Projovent	44
3.6.2.1.2-Programa Proimujer	44
3.6.2.1.3- Programa Procadis	44
3.6.2.1.4- Programa trabajadores Rurales	44
3.6.2.1.5- Empleos Transitorios	44
3.6.3- Intendencia Municipal de Montevideo	45
3.6.3.1- Barrido Otoñal	45
3.6.3.2- Jornales Solidarios	45
3.6.3.3- Trabajo por Montevideo	45
3.6.3.4- Programa Microcrédito para Mujeres Emprendedoras	45
3.6.4- Gobierno central	46
3.6.4.1- Programa de Empleo de Actividades Comunitarias	46
4. Análisis Uruguay Trabaja	48
4.1- Antecedente Inmediato: Trabajo por Uruguay	48
4.2- Uruguay Trabaja: Análisis del Programa	54
5. Conclusiones Finales	66
6. Bibliografía	73
7. Anexos	74
7.1- Ley 18.240	74
7.2- Ley 18.516	79
7.3- Decreto Reglamentario de la ley 18240	83
7.4- Pliego de condiciones- Llamado a presentación de propuestas Uruguay Trabaja	89
7.5- Compromiso de participación Uruguay Trabaja	98
7.6- Contenidos Propuestos	102

1- Introducción.

El presente material tiene por objetivos conocer y discutir la implementación de un programa diferente e innovador que aparece en escena en el año 2008 en el marco del Plan de Equidad; programa que tiene como desafío atender una de las caras de la exclusión social: la exclusión del mercado laboral. La finalidad perseguida a lo largo de la investigación es demostrar que se está frente a un programa de corte social pero también de empleo, en el que se le da una atención integral y personal a cada participante, y que puede representar el puntapié inicial de una nueva forma de hacer políticas de empleo en el Uruguay.

Se trata entonces de una investigación sobre una temática propia de un trabajo monográfico de la Facultad de Ciencias Económicas pero con un enfoque y tratamiento que no solo se detiene en los resultados estadísticos, sino que incorpora al análisis la visión de una disciplina que cada vez ocupa mayor protagonismo en los programas de gobierno: la de la Ciencias Sociales. De esta forma, entendemos se puede contribuir al desarrollo de nuestra profesión vinculando nuestra formación con el área social y demostrando también que ambas disciplinas tienen intereses en común a la espera de ser estudiados.

El programa al que se hace referencia es “Uruguay Trabaja” de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social, y que constituye entonces, la razón de este trabajo de investigación.

El trabajo de investigación comienza primeramente con una ubicación histórica sobre el problema del desempleo en el Uruguay mediante el desarrollo teórico de las fases de crecimiento y crisis económicas que atravesó nuestro país durante los años noventa hasta la fecha. El estudio se focaliza particularmente en los efectos negativos que durante esos años se sucedieron sobre el empleo y el mercado de trabajo, así como las graves consecuencias que estas tuvieron en los hogares uruguayos y en determinados sectores de la población.

Luego de hecho el estado de situación, en el capítulo siguiente se plantean las políticas y programas que los gobiernos de la región desarrollaron ante situaciones de desempleo y pobreza similares y también se describen brevemente las características de los programas de empleo transitorio que en cada caso se aplicaron. Dentro de esta parte del trabajo son incluidos los programas de empleo transitorio que en Uruguay se realizaron a nivel departamental así como las políticas con los que contaba la DINA E para ese entonces.

Una vez tratado el tema de los antecedentes nacionales y de la región sobre programas y políticas aplicadas ante situaciones de emergencia socioeconómicas, se aborda el análisis del programa Trabajo por Uruguay del MIDES, el que representa la experiencia previa a partir del cual se crea el programa Uruguay Trabaja.

Realizada la exposición sobre la situación socioeconómica y laboral del país y de las alternativas con las que se contaba frente a las mismas, el trabajo de investigación se aboca al estudio y análisis del programa Uruguay Trabaja, poniendo el centro de interés en tratar de determinar el papel que juega el mismo dentro del contexto económico y social descrito.

Dado lo reciente del programa objeto de estudio y del escaso material académico elaborado al respecto, fue imprescindible incorporar como metodología de trabajo la búsqueda y actualización constante de la información y de datos que se fueron generando durante estos meses de investigación desde el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística y el Banco de Previsión Social. Para ello, se realizaron pedidos de información al MIDES y se obtuvo material publicado de las demás instituciones sobre aquellos temas que fueron de interés a la investigación.

También se recurrió a publicaciones de CINTERFOR y del Instituto de Economía a los efectos de aproximarnos a estudios nacionales e internacionales sobre mercado de trabajo, programas de empleo y políticas sociales.

2- Marco Conceptual

Los últimos 20 años fueron testigos de una serie de hechos políticos, económicos y sociales únicos en el Uruguay que significaron a su vez importantes movimientos en cada una de estas áreas. En el presente documento se abordarán estos hechos y los efectos que ellos tuvieron fundamentalmente en el mercado laboral uruguayo con sus consecuencias directas en lo socio-económico.

2.1- Primera Parte de los años 90: Crecimiento Económico.

En los primeros años de la década de los noventa se tomaron una serie de medidas de desregulación arancelaria y apertura comercial que tuvo un impacto directo en el mercado laboral uruguayo y que fue el punto de partida de todo un proceso que desencadenaría en la mayor crisis económica de nuestro país con consecuencias directas en los niveles de desempleo y pobreza como jamás se vieran en Uruguay.

La desregulación arancelaria, la apertura comercial y la integración de nuestro país al MERCOSUR (Mercado Común del Sur) generó en los primeros años de los noventa cambios en la estructura de empleos con una simultánea destrucción y creación de empleos. En particular la destrucción de empleos se suscitó en la industria, compensada con la expansión del comercio y de los servicios.

En esta década el crecimiento fue sostenido: un PIB que crecía a una tasa acumulativa anual mayor al 4% hasta 1998 dadas condiciones financieras internacionales favorables, la integración al MERCOSUR y una favorable evolución de las economías locales.¹

En lo que se refiere puntualmente al mercado laboral en este período que estamos considerando, tanto los niveles de actividad como de empleo son favorables, mientras que el desempleo llega hasta un piso que igualmente representa un valor elevado para el momento de crecimiento que el que el país se encontraba.

En estos años la participación en el mercado laboral fue creciente lo que se explica por un incremento muy importante en la actividad femenina: entre 1986 y 2002 la tasa de actividad masculina cae un 4%; mientras la femenina se incrementa en el mismo período un 21%.²

Por su parte el EMPLEO experimenta un crecimiento de casi un 24% entre 1986 y 1998. Y al igual que sucedía con el crecimiento en los niveles de actividad, esta mayor ocupación tiene mucho que ver con un fuerte aumento en estos años de las tasa de empleo femenina. Sin embargo, en el empleo femenino, de acuerdo a estudios de segregación

¹ Cap. II: El Mercado Laboral: Cambios Estructurales (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

² Encuesta Continua de Hogares

ocupacional en el mercado laboral del Uruguay³, más allá de estas mayores tasas de empleo femenino se mantiene una fuerte concentración de mujeres en un reducido número de ocupaciones, entre la que se destaca claramente el servicio doméstico; ocupación que se ha caracterizado por la informalidad y precariedad de las condiciones de trabajo. También en estos años, producto de la apertura económica de nuestro país y la región, se darán importantes movimientos en cuanto a la estructura productiva del país, con una industria manufacturera que va perdiendo importancia en el empleo total para dejar paso al sector servicios.

No debe dejarse fuera de este análisis el comportamiento particular que experimentó para este período el DESEMPLEO. La tasa de desempleo tuvo una tendencia decreciente a fines de los ochenta para retomar nuevamente un camino ascendente entre 1991 y 2002, hasta casi duplicarse. Esto muestra como aún con una economía en expansión, el desempleo crecía.

De acuerdo a datos de la ECH del INE, las mujeres han tenido a lo largo de los años tasas de desempleo superiores a los de los hombres. Por otra parte muestran menores tasas de desempleo los quintiles de mayores ingresos y las personas con mayor formación.

En el análisis del desempleo, es una variable relevante la DURACIÓN del DESEMPLEO dado que está directamente relacionada con la magnitud de la pérdida de bienestar de los hogares y personas afectadas por la desocupación. *“Cuando la condición del trabajador desocupado se extiende en el tiempo, puede implicar un proceso de depreciación acelerada del capital humano y/o ser una señal negativa para el empleador, y por tanto acarrear dificultades para la inserción posterior en el mercado”*⁴.

Las encuestas de hogares permiten determinar la duración incompleta del desempleo, o sea el tiempo que transcurrió desde la búsqueda de empleo hasta la encuesta. De acuerdo a datos del INE esta duración incompleta fue decreciente hasta 1994 y a partir de ese año y en adelante la duración promedio aumentó llegando a representar un tercio del total de los desocupados, las personas con más de 6 meses de desocupación.

Pero además de la duración, el nivel de la tasa de desempleo también depende del flujo de personas que entran a la desocupación, sea desde el empleo o desde la inactividad. Entre 1991 y 1996 los entrantes a la desocupación desde la inactividad fueron en aumento, el que impactó en el flujo total. Y desde 1996 en adelante el flujo desde la inactividad se estabilizó, mientras que el flujo de entrada de

³ Amarante, V. y Espino, A 2001- La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay. 1986-1999

⁴ Verónica Amarante y Rodrigo Arim- “Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT]” pág 64

empleados al desempleo creció acompañando los mayores niveles de desempleo para esos años.⁵

Hasta aquí se expuso como frente a un mercado laboral que presentaba una actividad y empleo creciente, el mismo mantenía una alta tasa de desempleo, a pesar de que la economía se encontraba en un ciclo de crecimiento.

El análisis del mercado laboral no debe cerrarse solamente sobre el hecho de si los trabajadores tenían empleo o presentaban problemas de desocupación ya que la inserción laboral de las personas en determinados tipos de labores pueden presentar características que los hagan más o menos deseables en tanto que puedan afectar el bienestar del trabajador y su familia. Entonces, desde esta perspectiva de estudio se debe evaluar la CALIDAD de los EMPLEOS en la economía. Este análisis cobra un particular interés para el período considerado dado que en él se produce un proceso de destrucción y creación de empleos que es producto primero del crecimiento económico del los 90 y segundo, de la posterior crisis económica, en la que se pudo ver afectado la calidad de los empleos.

De acuerdo a investigaciones y recomendaciones de la OIT, se suele hablar de tres categorías de empleo con problemática de calidad. Estas son: a) Ocupados **precarios**: aquellos que realizan actividades en relación de dependencia en el sector privado y que no cuentan con cobertura de la seguridad social, tienen un empleo inestable o no reciben remuneración alguna a cambio de sus tareas.

b) Trabajadores **informales**, comprende a asalariados y patrones de microempresas, y a ocupados que están como trabajadores independientes, no desempeñando en ningún caso actividad profesional o directivas o vinculadas a la actividad agropecuaria.

c) Los **subempleados**, son los ocupados que teniendo disponibilidad para trabajar más horas no consiguen un empleo que se los posibilite.

En el período, de acuerdo a datos relevados por el INE la informalidad afectó a algo más de un tercio de la población ocupada y la precariedad alcanzó al 22 % si se incluye en esta última al servicio doméstico. Por su parte el subempleo tiene una incidencia bastante menos a los dos anteriores, ya que no superó el 10%.

En consecuencia, puede afirmarse que, para este período en que la economía se encontraba en crecimiento, el mercado laboral no solo presentaba problemas de desempleo sino también tenía dificultades vinculadas a la calidad del empleo.

En cuanto al ingreso per cápita de los hogares, la información del INE indica que este creció durante la primera mitad de los años noventa, al igual que sucedió con los ingresos provenientes del mercado

⁵ Cap. III: Incidencia y Duración del Desempleo 1991-2002(Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

laboral que experimentaron hasta 1994 un crecimiento sostenido. Que ambos hayan tenido un comportamiento similar no debe de extrañar ya que los ingresos provenientes del mercado laboral representan aproximadamente el 70% de los ingresos de los hogares. Por tanto vemos que el ingreso de los hogares está directamente vinculado a lo que acontece en el mercado laboral.

Los ingresos reales provenientes del mercado laboral crecieron hasta el año 1994, para luego experimentar en estancamiento que duraría hasta 1999. Y desde 1999 en adelante se produce una caída sostenida de los ingresos reales.

Por su parte, la brecha de género disminuyó durante los años noventa. Si bien a comienzos de los noventa las mujeres ganaban en promedio el 70% del salario masculino, para fines de los noventa esta relación alcanza el 90%. Esta brecha de género del mercado laboral, de acuerdo a estudios existentes⁶, responde a lo que sucede principalmente entre los asalariados privados, ya que en nuestro país estas diferencias por sexo son insignificantes o inexistentes. La explicación de esta disminución de la brecha de género en Uruguay estuvo dado por la acumulación de capital humano de las mujeres⁷.

Pero más allá de que en este período, sobre todo en los primeros años de los 90, los ingresos provenientes del trabajo crecieron en términos reales, también se incrementaron las desigualdades salariales. Han encontrado que una razón fundamental para explicar las desigualdades salariales en el caso uruguayo están dadas por el nivel educativo de las personas⁸.

Por lo tanto, si bien las remuneraciones se incrementaron en términos reales en la primera parte de los noventa y las brechas de género en cuanto a ingresos laborales se acortaron, las desigualdades salariales se mantuvieron y crecieron.

A nivel de las **POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO**, los principales programas aplicados en la última década en diferentes países han sido los **servicios públicos de empleo**, las **políticas de capacitación** y las **políticas de creación de empleos**.

- *Servicios públicos de empleo*: se trata de servicios de intermediación laboral que buscan facilitar el contacto entre empresas con vacantes y desocupados que buscan trabajo. Por lo general estos servicios manejan una lista de trabajadores desocupados, la que incluye sus respectivas capacitaciones y una lista de demandas de empleos con

⁶ Amarante, V. y Espino, A 2001- La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay. 1986-1999

⁷ Rossi, M.; Rivas, F. 2000 Discriminación salarial en Uruguay (1991-1997).

⁸ Arim, R.; Zoppolo, G. 2000 Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999.

sus condiciones respectivas. Y para la elaboración de esas listas se llevan a cabo entrevistas a las empresas y a los desocupados.

- Políticas de capacitación: brindan capacitación a trabajadores con dificultades de inserción laboral y suelen incluir algunas o varias de las siguientes alternativas: educación compensatoria en lectura y matemáticas; capacitación profesional en ciertas ocupaciones; subsidios al sector privado para la contratación de participantes por un cierto período con el objetivo de proporcionarles capacitación en el puesto de trabajo; experiencia de trabajo en instituciones públicas o sin fines de lucro por un tiempo acotado, para que el participante adquiera currículo, habilidades generales de trabajo y apoyo para la búsqueda de empleo
- Programas de Creación de empleos: existen varias modalidades de los mismos: **programas de subsidio al empleo**, los cuales subsidian a las empresas para que contraten desocupados de forma de reducir el desempleo de larga duración y/o evitar que los trabajadores sean despedidos, donde además por el lado empresarial se obtiene un menor costo laboral; **programas de interés colectivo**, consisten en empleos transitorios por un corto período de tiempo (en el entorno de los seis meses), en general en el sector público y con remuneraciones acordes a los convenios colectivos; **programas de empleos de emergencia**, se aplican en el sector público o privado, se trata de empleos de baja remuneración y de **fuertes vínculos con las políticas sociales** pues con estos programas se busca evitar el fuerte descenso en el nivel de los ingresos en momentos de recesión económica; **beneficios para el autoempleo**, se trata de programas de apoyo al trabajador que decide iniciar un emprendimiento individual, donde la ayuda puede consistir en apoyo a la formulación del proyecto, capacitación, crédito, etc.⁹

Cada una de las alternativas expuestas en el párrafo anterior presentan aspectos positivos y negativos en su aplicación: los programas de intermediación laboral son los de menor costo entre las políticas activas y han demostrado resultados satisfactorios en cuanto a la mejora en la capacidad de desocupado de reinserirse; los programas de creación de empleo, aplicados al sector público, han apuntado principalmente a los sectores con graves problemas de inserción laboral, permitiendo beneficios de corto plazo pero no implican una creación neta de empleo, mientras que en el sector privado los resultados han sido modestos y han tenido en general el efecto no deseado de la sustitución del trabajador normal por el que está subsidiado al tener menor costo laboral para la empresa; y por el lado de los programas de apoyo al autoempleo, se trata de una alternativa más costosa, y que ha sido muy positiva pero para desocupados con un nivel importante de educación, que no son los que presentan mayores problemas de empleo.

En Uruguay, quien tiene entre sus cometidos las políticas activas de empleo es el **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)**.

⁹ Cap. V: Hacia una mayor articulación entre políticas... (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

Pero ciertamente se advierte un trabajo específico en la materia por parte del MTSS con la creación de la **Dirección Nacional de Empleo (DINAE)** por la Ley N° 16320 de noviembre de 1992. Inicialmente el campo de acción de esta dirección se limitaba a proporcionar cursos de capacitación a trabajadores que se encontraran en el seguro de desempleo; posteriormente, la Ley N° 16736 de 1996, aumentó la población objetivo de los programas de la DINAE, pudiendo incorporar a dichos programas a trabajadores activos e incluso a grupos poblacionales con dificultades especiales de inserción laboral (como ser minusválidos, mujeres, jóvenes, etc.)

Junto a la DINAE, se creó la **Junta Nacional de Empleo (JUNAE)**, quien tiene como objetivo principal asesorar precisamente a la DINAE en cuanto al diseño de los programas de capacitación profesional así como estudiar las necesidades de formación de los trabajadores de acuerdo a las exigencias y requerimientos del mercado laboral. A la JUNAE también le fue encomendado la administración del **Fondo de Reversión Laboral (FRL)**, con el cual se financió la mayoría de las políticas de empleo.

De los programas desarrollados por la DINAE encontramos entre los más destacados:

- Reversión de Trabajadores en Seguro de Desempleo: al trabajador que está en seguro de desempleo la DINAE le ofrece un curso de recalcificación. Es el principal programa de empleo y el que insume más recursos.

- Programas de capacitación productiva en sectores o empresas: son programas especiales desarrollados para situaciones concretas en sectores donde la calificación era condición para mejorar la empleabilidad. Este tipo de programa fue utilizado en el sector marítimo, en la construcción y también en el sector turismo.

- Projoven: programa de capacitación para el empleo, dirigido a jóvenes de bajos ingresos, de entre 17 a 24 años, desertores del sistema educativo y desempleados. Este programa también promovió la realización de pasantías y brindó apoyo a microemprendimientos acompañando al joven en el proceso.

- Proimujer: programa cuyo objetivo es la mejora en las posibilidades de empleo de las mujeres (de Montevideo e interior) mediante la realización de cursos de calificación.

- Programa de Discapacitados: tiene como objetivos la capacitación específica de este grupo poblacional, intentar reinsertarlos laboralmente y promover la creación de microemprendimientos.

- CINCO: programa que brinda apoyo a microempresas mediante la financiación de un diagnóstico, capacitación a la medida y asistencia técnica para mejorar la competitividad y preservar los empleos.

- Programas de Inversión Productiva (PIP): consisten en pequeños préstamos para la adquisición de herramientas y equipos en proyectos productivos con problemas de financiamiento.¹⁰

En resumen, se han expuesto brevemente los programas que en materia de políticas activas del mercado laboral se aplican en la actualidad en diferentes países y en nuestro país. Cada alternativa tiene sus respectivos costos, efectos particulares (positivos y negativos) así como una mayor adecuación de acuerdo al sector socio-económico al que se desea aplicar.

Por el lado de las **POLÍTICAS PASIVAS DE MERCADO DE TRABAJO**, en el Uruguay, los aspectos básicos del actual sistema de seguro de desempleo tuvieron su origen en la Ley N° 12.573 de 1958. Esta ley establecía el pago de una prestación al trabajador que perdiera involuntariamente su empleo, lo que implicaba un contenido de política social. Pero esta norma también dispuso la creación de una Bolsa de Trabajo y el dictado de cursos de formación profesional, con el objetivo en ambos casos, de contribuir al reingreso al mercado laboral del desempleado. Tanto con la Bolsa de Trabajo como con los cursos de formación, la intención fue la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo; de coordinación entre oferta y demanda en el primero, y de formación profesional en el segundo. Pero estas dos alternativas no funcionaron pues a fines de la década del cincuenta el desempleo no era un problema grave, por lo que con el apoyo financiero que significaba el seguro de desempleo se entendía que era suficiente ya que se suponía que el desempleo sería de poca duración.¹¹

Más cercano en el tiempo, el fundamento legal del actual sistema de seguro de desempleo lo encontramos en el Decreto Ley N° 15180 del 20 de agosto de 1980, que derogó las disposiciones previas en el tema. Entre los principales aspectos que dispuso esta normativa nos interesa destacar la facultad que la misma otorgó al Poder Ejecutivo para prorrogar el período de cobertura del seguro de desempleo por un período máximo de un año.

A partir de la recesión económica de 1999 el número de prórrogas se multiplicó, lo que fue determinante en el importante crecimiento de los montos totales pagados por seguro de desempleo. Para el año 2000, el número de prórrogas superó a las otorgadas en los ocho años anteriores y las del 2001 a su vez, duplicaron estas cifras. Por tanto el seguro de desempleo se lo utilizó como una forma de contrarrestar los problemas sociales generados por el alto desempleo del momento; y tal como lo expresa *Juan Manuel Rodríguez... "De ahí que fuera esgrimida como una política social hacia los trabajadores"*.¹²

¹⁰ Cap. V: Hacia una mayor articulación entre políticas...(Uruguay: Empleo y Protección Social

¹¹ Cap. V: Hacia una mayor articulación entre políticas...(Uruguay: Empleo y Protección Social

¹² Juan Manuel Rodríguez - Uruguay: Empleo y Protección Social (OIT) pág.226

A nivel de las políticas pasivas, el seguro de desempleo ha sido la herramienta más aplicada y disponible para intervenir en el mercado de trabajo.

2.2- Fin de los años 90 y comienzo de 2000: Recesión y Crisis

Es a partir de 1999 que comienza la etapa recesiva de la economía uruguaya que desencadena en la crisis económica del 2002. Es en este año en que Uruguay sufre una crisis financiera y bancaria de gran magnitud que se inició con una corrida y posterior caída en las reservas internacionales del Banco Central. Los datos económicos de ese año son claros al respecto: la contracción del PBI alcanza un 11%; la inflación trepa hasta el 25.9% y la devaluación representó un 93.7% al cabo del año.¹³

El comienzo de la recesión generó además de los números negativos en lo económico, un incremento relevante en los niveles de pobreza que se profundizaron con la posterior crisis. Las personas en situación de pobreza representaban en 1998 un 23.1% del total para saltar a un 32.9% en el 2002; el desempleo aumenta 7 puntos porcentuales entre 1998 y 2002, alcanzando la cifra histórica del 19%; y el ingreso de los hogares cae en este mismo período un 20%.

Las cifras expuestas en el párrafo anterior sobre desempleo y caída de los ingresos de los hogares ayudan a explicar los altos niveles de pobreza que sufrió el país en el período de recesión y crisis. Las altas tasas de desempleo de estos años (que ya eran importantes en los años de crecimiento) que afectaron al mercado laboral uruguayo, impactaron directamente en los ingresos de los hogares en donde los salarios representan el 70% de dichos ingresos. Como veremos a lo largo de este trabajo, las condiciones más desfavorables fueron para determinado grupo poblacional: Mujeres, jóvenes y personas con baja escolaridad.

Un efecto directo de lo descrito anteriormente se observó en la **tasa de actividad**, la cual se detuvo en 1999 como consecuencia de la recesión económica; tasa de actividad que venía desde fines de los ochenta con un crecimiento sostenido. Además, de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE, se produjo un aumento significativo en los niveles de calificación de la Población Económicamente Activa (PEA) , quienes son los que tienen las mayores tasas de actividad frente a los de menor instrucción.

En lo que se refiere al **EMPLEO** en el período considerado, las cifras muestran que entre 1999 y 2002 ocurrió una destrucción neta de puestos de trabajos de 67000. Los que presentan mayores tasas de empleo son los de mejor nivel educativo mientras que los trabajadores con bajo nivel de calificación son los que tienen las menores tasas de

¹³Cap. II: El Mercado Laboral: Cambios Estructurales (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

empleo. Esto responde a una oferta y demanda laboral con importantes aumentos en el nivel educativo: en 1984 el 50% de los ocupados tenía como máximo primaria completa y para 2004 ese porcentaje se redujo a 30%; los ocupados con educación terciaria pasaron del 6.5% al 14% y con enseñanza técnica del 11% al 15% en el mismo período.¹⁴

En estos años también se dan importantes cambios en las categorías de ocupación así como en la estructura productiva del país. Lo primero es consecuencia de políticas de reforma del sector público que incentivaron el retiro voluntario de funcionarios lo cual significó una reducción del peso del asalariado público en el total de empleo; lo segundo responde al proceso de apertura financiera y comercial de nuestro país que llevó a una pérdida de empleos en la industria manufacturera y en contrapartida creció fuertemente el empleo en el sector servicios. También es importante destacar el crecimiento en la estructura de empleo de los trabajadores por cuenta propia, quienes de representar el 18% del total de empleo pasan al 25% en el 2002.¹⁵

Esta crisis económica, en lo que respecta al empleo, impactó fuertemente en el sector privado, lo cual generó que se perdieran 80000 puestos de trabajo entre 1998 y 2002, y un incremento en contrapartida de los trabajadores por cuenta propia sin local en 28000¹⁶. Esta última categoría de trabajadores, en momentos de crisis opera como amortiguador absorbiendo mano de obra del sector formal, fundamentalmente aquellos trabajadores con mayor dificultad de inserción. Claro está que estas personas al dejar empleos formales para pasar a la informalidad quedan fuera de toda protección social y demás derechos laborales; además, como se verá más adelante, este sector presenta las menores remuneraciones relativas. Los datos del INE muestran que quienes más se vieron afectados por la reducción del empleo fueron los trabajadores de menor nivel educativo y los más jóvenes: la importancia relativa de los trabajadores con primaria cayó 2.5% y las de los trabajadores con primer ciclo de secundaria un 3.9% (INE 1998 y 2005); mientras que por edad, se redujo la franja de 14 a 39 años un 6% y aumentó la de 40 a 59 años un 5.5%.¹⁷

A la caída de los niveles de empleo y actividad se le agrega el aumento de la **desocupación**, que en los últimos 10 años se ha venido incrementando. La crisis económica afectó principalmente a las mujeres con una mayor tasa de desempleo comparada con la de los hombres, y la brecha de género se ha incrementado en los últimos años. La crisis también generó un aumento en la tasa de desempleo de los trabajadores calificados; sin embargo el grueso de los desempleados se conformó de trabajadores de baja calificación: en el 2002 casi el 70% de los trabajadores

¹⁴ Cap.2: La estructura del problema (Empleo y Desempleo en el Uruguay 1984-2005[Inst. de Economía])

¹⁵ Cap.II: El Mercado Laboral: Cambios Estructurales (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

¹⁶ Encuesta Continua de Hogares

¹⁷ Cap.2: La estructura del problema (Empleo y Desempleo en el Uruguay 1984-2005[Inst. de Economía])

desocupados no alcanzaban a completar educación secundaria. A esto último se le debe agregar que también para el año 2002 casi el 65% de los desocupados se ubican en los dos quintiles de ingresos inferiores, al respecto, Jorge Notaro toma la siguiente reflexión de Espino..."La asociación entre desempleo y pobreza resulta bastante evidente, tanto por la participación de la personas de los hogares más pobres como por su tasa de desempleo(...)situación siempre más grave para las mujeres, tanto por las altas tasas de desempleo específicas como por la magnitud de su participación en los desempleados".¹⁸

Otro dato del impacto económico y social que la crisis generó en los hogares y sus ingresos se puede vislumbrar con lo siguiente: en el 2002 los jefes de hogar representaron el 20% del total de desocupados.¹⁹

Este mayor desempleo visto para mujeres, personas de menor formación y personas en situación de pobreza, se le debe incorporar las dificultades de inserción laboral de los jóvenes. En el 2002 los jóvenes entre 14 y 17 años tenían una tasa de desempleo del 51% mientras que la tasa de desempleo para jóvenes entre 18 y 24 años alcanzó el 36%.

Los estudios que examinan el período 1995-1998, indican que en parte el alza de la desocupación se debió a una pérdida de dinamismo en la creación de empleo. Al respecto, se entiende que el comercio y los servicios dejaron de cumplir el papel de absorción de mano de obra, que los había caracterizado en el período previo.²⁰

Esta pérdida de dinamismo se reflejó en las contribuciones a la tasa de desempleo de quienes buscan trabajo por primera vez y del resto de los trabajadores que pasan a la desocupación: la de los primeros creció solamente de un 2,5% en 1991 a un 2,9% en 2002; la de los segundos, en cambio, presentó valores algo superiores al 6% entre 1991 y 1994, pasando a un 9% promedio entre 1995 y 1999, y alcanzando en el 2002 el 14%.

Este pasaje a la desocupación, ya sea desde el empleo o la inactividad, se le denomina flujo de entrada, el cual se descompone en el flujo de desempleados desde la inactividad y en el flujo de desempleados desde la ocupación. Y es precisamente este último el que más creció y el que más contribuyó a la tasa de desempleo en el período de crisis. Quienes tuvieron mayor riesgo de pasar a la desocupación desde el empleo fueron los menores de 25 años, los trabajadores de menor calificación y las mujeres; y por sector, la participación del sector público en el tránsito del empleo al desempleo

¹⁸ Cap.2: La estructura del problema (Empleo y Desempleo en el Uruguay 1984-2005[Inst. de Economía])

¹⁹ Encuesta Continua de Hogares

²⁰ Cap.III: Incidencia y Duración del Desempleo,1991-2002 (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

fue casi inexistente, mientras que los asalariados privados representaron cerca del 85% del mismo²¹.

Como se mencionó anteriormente, en el análisis del problema del desempleo, además de considerar los flujos de entrada a la desocupación, debe tenerse en cuenta la duración de la misma. La importancia de dicha duración radica en que una misma tasa de desempleo puede deberse a un movimiento importante de personas que ingresan y salen rápidamente de la desocupación en cada período, o a un grupo reducido de entrantes que permanecen en el desempleo por períodos prolongados. Las consecuencias en cuanto al bienestar y la distribución del ingreso son bien diferentes en una y otra situación.

Los desocupados con seis meses a un año de desempleo creció en la segunda parte de los noventa, pasando del 17% entre 1991 y 1995, a valores cercanos al 23% del total (97000 personas).

La duración mayor a un año fue estable durante los noventa (en torno al 15% de los desocupados), experimentando un fuerte aumento a partir de 1999 que llevó a que superara el 23% en el 2002 (112000 personas).²²

Por lo tanto, si tenemos en cuenta ambas situaciones, en la primera parte de los noventa los desempleados con más de seis meses de desocupación representaron un tercio del total; en el 2002 este grupo alcanzó el 46%.

Cuadro 1: PARTICIPACIÓN DE TRAMOS DE DURACIÓN.

(En semanas, porcentajes)

AÑOS	SEMANAS						
	0 a 4	5 a 12	13 a 24	TOTAL	25 o más	25 a 48	49 o más
1991	22	28	18	32	17		15
1992	23	27	18	31	17		15
1993	20	25	21	33	17		16
1994	22	28	18	33	17		16
1995	23	27	19	31	17		14
1996	21	26	17	36	21		16
1997	19	25	17	39	23		15
1998	20	25	18	37	22		15
1999	18	25	18	39	24		15
2000	17	23	19	41	23		18
2001	13	21	21	45	21		24
2002	13	21	19	46	23		23

²¹ Cap III: Incidencia y Duración del Desempleo, 1991-2002 (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

²² Cap.III: Incidencia y Duración del Desempleo, 1991-2002 (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

Fuente: Capítulo III, *Incidencia y Duración del Desempleo, 1991-2002 (Uruguay: Empleo y Protección Social)* [OIT].

Nota: Los totales pueden no sumas 100 debido a los redondeos.

Conjuntamente con este aumento de la duración de la desocupación, la ECH también ha mostrado en la década un aumento en el porcentaje de desocupados que buscan trabajo sin imponer condiciones para aceptarlo lo que reflejaría de alguna manera un deterioro en las condiciones del mercado laboral.

En síntesis, hemos visto rápidamente como con la crisis cae la actividad y el nivel de empleo, y por otra parte crece el desempleo a valores históricos, afectando estos datos negativos del mercado laboral fundamentalmente a los jóvenes, mujeres, personas en situación de pobreza y personas de baja calificación. En el periodo creció el número de desempleados desde la ocupación y la duración de la desocupación.

En cuanto a los **problemas de la calidad del empleo**, durante la crisis, los niveles de precariedad e informalidad se mantuvieron similares a los valores de los años 90; el subempleo sin embargo tuvo un incremento importante, representando un 19% del total de ocupados (frente a un 9% promedio en los años previos)

Cuadro 2: CALIDAD DEL EMPLEO POR GRANDES CATEGORÍAS, 1991-2002
(Porcentajes sobre el total de ocupados)

AÑOS	Precarios /a	Precarios /b	Informales	Subempleados /c	Subempleados /d
1991	16,6	21,6	27,3	6,7	7,8
1994	16,6	22	35,7	5,4	7,4
1998	16,9	22,9	36,3	6,8	8,9
1999	16,6	22,3	37,1	8	9,7
2000	21,4	22,3	36,6	9	11,5
2001	-	-	35,4	-	16,1
2002	-	-	35,7	-	19

Fuente: Capítulo II, *El Mercado Laboral...*(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT].

a/ Sin servicio doméstico.

b/ Con servicio doméstico.

c/ Definición de subempleo utilizada por el INE hasta el 2001.

d/ Definición de subempleo utilizada por el INE a partir del 2001.

El subempleo representa una forma de subutilización de la fuerza de trabajo de un país y se la puede expresar por tanto como una forma de **desempleo equivalente** y dar lugar así, a una tasa de

desempleo equivalente. En estos años de recesión y crisis, donde el desempleo fue en aumento en nuestro país, el subempleo acompañó el comportamiento del desempleo con una tasa de desempleo equivalente que creció hasta alcanzar en el 2002 al 26% de la población económicamente activa.

Por tanto, el subempleo siguió el mismo camino ascendente de la desocupación, mientras que la no variación de los niveles de precariedad e informalidad estaría mostrando que ambos representan fenómenos estructurales y que no experimentaron cambios importantes con los ciclos económicos.

Los números recabados por la ECH del INE indican que en el 2001 el 36% de los ocupados no tenía cobertura de la seguridad social y en el 2002 llegó al 37.2%. La ocupación más desprotegida para esos años la representaron los trabajadores independientes sin local, en donde el 92% estaba en esta situación de carencia de cobertura de la seguridad social.

Desde 1991 y hasta el 2002, los datos muestran como el número de ocupados sin problemas de empleo desciende y en contrapartida aumenta de modo importante la cantidad de trabajadores con dos o más problemas de empleo. En el 2000, el **50%** del total de ocupados presenta algún problema de empleo. Esta evolución de los problemas de empleo nos muestra que en el período se generaron empleos de “mala calidad”.

Cuadro 3: SUPERPOSICIÓN EN LOS PROBLEMAS DE EMPLEO, 1991-2002
(Porcentajes sobre el total de ocupados)

Años	Un problema de empleo	Dos problemas de empleo	Tres problemas de empleo	Total ocupados con problemas de empleo	Sin problemas de empleo
	<i>(Precarios</i>	<i>excluyendo</i>	<i>servicio</i>	<i>doméstico)</i>	
1991	36,4	6,8	0,5	43,7	56,3
1994	41,0	8,4	0,5	49,9	50,1
1998	39,9	10,0	0,8	50,6	49,4
1999	40,1	10,2	0,9	51,2	48,8
2000	33,1	14,3	2,6	50,0	50,0
2001	22,3	19,7	8,6	50,6	49,4
2002	22,3	19,7	10,2	52,2	47,8
	<i>(Precarios</i>	<i>incluyendo</i>	<i>servicio</i>	<i>doméstico)</i>	
1991	39,1	7,9	0,6	47,6	52,4
1994	36,7	12,0	1,4	50,1	49,9
1998	35,4	13,4	2,0	50,8	49,2
1999	36,0	13,1	2,3	51,4	48,6
2000	33,3	14,7	2,6	50,6	49,4
2001	28,9	14,8	3,6	47,2	52,8
2002	28,8	15,8	4,1	48,7	51,3

Fuente: Capítulo II, El Mercado Laboral...(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT].

Los altos valores que ha mostrado la precariedad como problema de empleo se explican por la fuerte evasión a la seguridad social de los empleadores. Y es el servicio doméstico una ocupación que se ha caracterizado por esta problemática, donde el INE indica que al momento de la crisis, del total de ocupados precarios, un 25% eran trabajadores del servicio doméstico.

Los datos recogidos por el Instituto de Estadística sobre los problemas de empleo permite observar que la proporción de personas afectadas por algún problema de empleo es mayor en el **interior** que en **Montevideo**. Y si consideramos cada problema de empleo por separado, para Montevideo e interior, las cifras muestran que la precariedad y la informalidad fueron mayores (desde 1991 a esta parte) en el interior, mientras que el subempleo mostró ser superior en Montevideo.

En cuanto al **género**, son las mujeres las que se han visto más afectadas por los problemas de empleo respecto a los hombres en cualquiera de las tres categorías (precariedad, informalidad y subempleo). Debe tenerse presente que en el caso del servicio doméstico, constituye una forma de inserción laboral vinculada casi exclusivamente a la fuerza laboral femenina, ocupación que como se ha dicho se caracteriza por la falta de cobertura de la seguridad social e inestabilidad laboral.

Respecto al **nivel educativo**, los trabajadores precarios e informales son mayoritariamente de nivel educativo bajo; el subempleo en cambio demostró ser más un problema de empleo de las personas con mayor nivel educativo.

Cuadro 4: INCIDENCIA DE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO POR REGIÓN, 1991-2002 (Porcentajes del total de ocupados en la región)

Región/problemas empleo	1991	1994	1999	2002
Montevideo				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstica	15,7	14,9	14,1	10,2
Con servicio doméstica	20,0	19,5	18,6	14,0
2. Informalidad	23,4	30,4	31,2	31,0
3. Subempleo	7,3	6,5	10,5	20,7
Resto del país urbano				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstica	17,6	18,2	19,1	15,7
Con servicio doméstica	23,4	24,8	26,1	22,3
2. Informalidad	31,0	41,8	43,6	40,9
3. Subempleo	8,3	7,9	8,8	17,2

Fuente: Capítulo II, El Mercado Laboral...(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT].

Cuadro 5: INCIDENCIA DE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO SOBRE EL TOTAL DE OCUPADOS: DIFERENCIAS SEGÚN GÉNERO, 1991-2002
(Porcentajes respecto del total de ocupados)

Problemas de empleo	1991	1994	1999	2002
Hombres				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstico	17,4	17,6	17,8	14,0
Con servicio doméstico	17,5	17,7	18,0	14,0
2. Informalidad	29,1	32,2	33,9	33,5
3. Subempleo	5,7	4,8	7,3	15,9
Mujeres				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstico	15,4	14,9	14,3	11,0
Con servicio doméstico	27,8	28,2	27,0	22,7
2. Informalidad	23,8	40,9	40,1	38,6
3. Subempleo	10,9	10,5	12,9	23,2

Fuente: Capítulo II, El Mercado Laboral...(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT]

Cuadro 6: DISTRIBUCIÓN NDE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO 1991Y 2002.

Nivel educativo	Precarios	Informales	Subempleados	Ocupados sin problemas
1991				
Hasta primaria completa	45,3	44,8	33,8	34,2
Secundaria incompleta	27,0	28,1	26,6	26,4
Secundaria completa	5,1	5,2	5,8	7,4
Univer. del trabajo del Uruguay	11,6	14,9	11,1	14,8
Maestro y profesores	1,1	0,7	6,2	4,2
Universidad incompleta	4,7	3,6	7,1	5,7
Universidad completa	3,3	0,8	8,0	5,8
2002				
Hasta primaria completa	41,1	39,1	32,8	18,8
Secundaria incompleta	36,4	32,1	29,4	29,2
Secundaria completa	5,1	6,9	5,4	11,9
Univer. del trabajo del Uruguay	10,1	15,3	14,8	13,8
Maestro y profesores	0,9	0,8	4,2	5,5
Universidad incompleta	4,4	4,0	6,6	9,2
Universidad completa	1,2	1,1	6,3	11,5

Fuente: Capítulo II, El Mercado Laboral...(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT].

En cuanto a las ocupaciones, la precariedad ha estado asociada en estos años a los servicios personales; el subempleo ha afectado más a empleados de oficina, profesionales y técnicos; mientras que los artesanos, operarios, comerciantes y vendedores se constituyeron en trabajadores típicamente informales. Ya hemos hablado de los problemas de empleo que presenta el servicio doméstico y como es una ocupación que concentra mayoritariamente mujeres. De igual modo sucede con la construcción para los hombres, actividad en la que casi el 60% de sus ocupados presenta algún problema de empleo; actividad en la que además la mujer prácticamente no participa.

Entonces con la crisis, no sólo se incrementó el desempleo sino que dio lugar a que dentro de los ocupados más personas se encontraran en trabajos con problemas de calidad. Quienes más se vieron afectados por problemas de empleo fueron nuevamente las mujeres y las personas con menor nivel educativo. El encontrarse en alguna de estas situaciones de empleos con problemas, puede significar para un trabajador estar en una situación de desprotección social, inestabilidad laboral, informalidad y/o bajas remuneraciones.

Por el lado de las **remuneraciones e ingresos provenientes del mercado laboral**, y luego de que en la primera mitad de los noventa se produjo un crecimiento sostenido de los mismos, experimentaron un estancamiento que luego dio paso a una caída sostenida. Para respaldar esta afirmación el INE indica que para el 2002 estos ingresos en términos reales cayeron 9%; y para el período 1999-2002, en el interior dichos ingresos cayeron 18%, frente un 14% de Montevideo.

Para el análisis al que apunta este trabajo interesa observar que en este período las mayores remuneraciones relativas se dieron para los trabajadores de establecimientos financieros y de servicios a empresas y de gas, electricidad y agua. En cambio las remuneraciones relativas más bajas las encontramos en los trabajadores de la agricultura, construcción y comercio, restaurantes y hoteles. Lo anterior es de interés ya que durante los noventa el dinamismo en el empleo se concentró en el comercio, restaurantes y hoteles, construcción y establecimientos financieros; en los que salvo este último, los demás son de remuneraciones bajas en relación al promedio²³.

²³ Cap. II: El Mercado Laboral: Cambios Estructurales (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

Cuadro 7: REMUNERACIONES RELATIVAS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES, 1986-2002

(Índice base 100=1986)

Rama de actividad	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Remuneraciones relativas								
Agricultura, silvicultura, pesca	0,61	1,16	0,85	0,82	0,8	0,78	0,83	0,85
Industria manufacturera	0,89	0,93	0,89	0,91	0,86	0,87	0,83	0,82
Electricidad, gas y agua	1,38	1,2	1,2	1,35	1,39	1,35	1,53	1,52
Construcción	0,72	0,83	0,77	0,75	0,8	0,8	0,69	0,66
Comercio restaurantes y hoteles	0,83	0,94	0,9	0,82	0,77	0,74	0,75	0,72
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,28	1,09	1,12	1,12	1,12	1,16	1,11	1,12
Establecimientos financieros y servicios a empresas	1,86	1,94	1,98	1,91	1,92	1,7	1,61	1,63
Servicios comunales, sociales y personales	1,01	0,94	0,99	1,02	1,05	1,09	1,13	1,13
TOTAL	1	1	1	1	1	1	1	1
Evolución								
Agricultura, silvicultura, pesca	100	246	209	207	206	200	202	188
Industria manufacturera	100	135	149	158	151	152	138	123
Electricidad, gas y agua	100	112	129	150	157	151	163	147
Construcción	100	148	159	159	173	172	141	122
Comercio restaurantes y hoteles	100	146	160	151	145	138	133	115
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	100	111	130	134	137	141	129	117
Establecimientos financieros y servicios a empresas	100	135	158	158	162	142	128	117
Servicios comunales, sociales y personales	100	120	145	155	163	166	165	149
TOTAL	100	129	148	154	156	155	148	134

Fuente: Capítulo II, *El Mercado Laboral... (Uruguay: Empleo y Protección Social)* [OIT].

Para estos años se mantuvo la diferencia de remuneraciones relativas entre mujeres y hombres, que continuó siendo positiva para este último. De acuerdo a los estudios de Amarante y Espino (2001), las diferencias salariales entre hombre y mujeres son resultado de la segregación ocupacional, donde los salarios femeninos se ven afectados por la concentración de la mujer en determinadas ocupaciones. También el nivel educativo continúa siendo una variable explicativa muy

importante en cuanto a las desigualdades salariales que en estos años se acentuaron por este motivo.

A su vez, para el caso puntual de los ocupados con problemas de empleo, ha existido una brecha en cuanto a las remuneraciones relativas que ellos percibe respecto a los “sin problemas” durante el período 1991-2002; brecha que se amplió con el transcurrir de los años. Por lo tanto, el pertenecer a alguna de las categorías de problemas de empleo también implica una inserción problemática en lo que respecta a los ingresos.

Cuadro 8: REMUNERACIONES MENSUALES RELATIVAS DE LOS OCUPADOS CON PROBLEMAS DE EMPLEO, COMPARADA CON LA DE AQUELLOS SIN PROBLEMAS, 1991-2002.

Años	Precarios	Informales	Subempleados
1991	0,56	0,82	0,62
1992	0,53	0,78	0,57
1993	0,52	0,8	0,6
1994	0,55	0,74	0,61
1995	0,48	0,73	0,67
1996	0,58	0,67	0,71
1997	0,53	0,66	0,71
1998	0,52	0,66	0,65
1999	0,59	0,63	0,69
2000	0,53	0,68	0,66
2001	0,33	0,58	0,6
2002	0,34	0,56	0,57

Fuente: Capítulo II, El Mercado Laboral...(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT].

Para el 2002, en promedio, los trabajadores precarios ganaban un 34% del ingreso mensual percibido por los ocupados sin problemas; mientras que esta relación fue de un 56% para los informales y de un 57% para los subempleados.

Ya hemos resaltado la importancia que las remuneraciones laborales tienen en los ingresos de los hogares. Por ello es que no debe de extrañar que los trabajadores con problemas de empleo se ubiquen en los tramos inferiores de la distribución del ingreso ya que están asociados a remuneraciones laborales menores.

Cuadro 9: DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS CON PROBLEMAS POR DECIL, 1991 Y 2002.

Deciles	Informales	Precarios	Subempleados	Sin problemas
1991				
Decil 1	14,6	25,4	22,2	2,5
Decil 2	17,3	22,1	23,9	2,8
Decil 3	13,3	14,6	14,2	7
Decil 4	8,7	9,5	10	10,6
Decil 5	7,9	6,3	9,3	12
Decil 6	7,4	5	5,7	12,9
Decil 7	7	4,3	5,4	13,2
Decil 8	7,7	3,9	4,1	13,2
Decil 9	8,3	3,6	3,5	13,2
Decil 10	7,7	5,4	1,8	12,6
	100	100	100	100
2002				
Decil 1	15,7	24,3	22,9	3,1
Decil 2	19,6	23,3	21,6	1,6
Decil 3	14,9	16,1	14,3	5,8
Decil 4	9,8	9,4	9,4	10
Decil 5	9,2	7,6	7,5	10,9
Decil 6	8,4	5,5	7,5	11,8
Decil 7	7,7	3,7	5,5	12,9
Decil 8	5,8	2,7	4,4	14,5
Decil 9	5,3	3,1	3,8	14,3
Decil 10	3,8	4,3	3,1	15
	100	100	100	100

Fuente: Capítulo II, *El Mercado Laboral... (Uruguay: Empleo y Protección Social)* [OIT].

El cuadro anterior muestra como se distribuyen los ocupados en los deciles de hogares de acuerdo a su ingreso per cápita en 1991 y 2002. Los ocupados precarios tienden a ocupar los primeros deciles de la distribución de los ingresos por trabajo: casi el 50% de los empleados precarios se encuentran en los dos primeros deciles. Los subempleados presentaron un comportamiento similar, aunque algo más moderado. Y los informales también presentaron un mayor peso en los primeros deciles pero con una distribución mucha más homogénea respecto a los otros dos.

Los ocupados sin problemas por su parte se ubicaron más de un 65% por encima de la media, mostrando entonces un comportamiento inverso a los trabajadores con problemas.

Por lo tanto, quienes se vieron afectados con las menores remuneraciones en el período fueron los trabajadores de menor calificación (construcción y comercio, restaurantes y hoteles), las mujeres y los ocupados con problemas.

Los autores Verónica Amarante y Rodrigo Arim estiman dos modelos probit para demostrar como las características personales de los trabajadores y también las de sus hogares influyen en la propensión de un individuo a encontrarse desempleado (uno de los modelos) o a trabajar en un empleo de mala calidad (el otro modelo)²⁴.

Las características personales que son tomadas como variables en las estimaciones de los dos modelos son: sexo; edad; nivel educativo; si el individuo es jefe de hogar y el estado civil, entre otras. Las variables referidas al hogar que se toman en ambos modelos son: estructura del hogar (unipersonal, nuclear, monoparentales y otros hogares) y el número de niños menores de 18 años; si la persona es propietario, inquilino u ocupante (esta variable aporta una aproximación a la riqueza del hogar); y también se incorporan como variables explicativas el número de personas con problemas de empleo en el hogar (se trate de desempleados, precarios, informales y subempleados).

Los resultados muestran para el **modelo de desempleo** que: en el caso de la **variable sexo**, es menor la probabilidad de desempleo en los hombres; y la misma es más favorable a través del período para el hombre y en contrapartida desmejora la situación para la mujer; en cuanto a la **edad**, los jóvenes son los más propensos al desempleo. Pero en este modelo en particular tuvo una incidencia muy importante las variables asociadas al hogar. El porcentaje de ocupados en el hogar disminuye la probabilidad de ser desempleado, mientras que el porcentaje de ocupados con problemas la aumenta. Esto indica, para Amarante y Arim, la tendencia a la formación de hogares con problemas de inserción y que en la literatura se denomina como “*polarización de los problemas de empleo en los hogares*”²⁵.

Entonces, de acuerdo a los resultados vistos para este modelo, las variables de mayor incidencia en la probabilidad de estar desempleado son las asociadas al hogar.

Respecto del **modelo que estima la probabilidad de ser ocupado con problemas**, al igual que en el anterior modelo, es mayor la probabilidad para las mujeres y los jóvenes. Pero debe destacarse que la incidencia de estas dos variables es mayor para este modelo en particular. También aumenta la probabilidad de un empleo con problemas el porcentaje de ocupados del hogar que se encuentren en esta misma situación. Por su parte, a mayor nivel educativo, disminuye la probabilidad de una ocupación con problemas.

Para este modelo, contrariamente a lo que sucedía en el modelo de desempleo, son las variables asociadas a características personales de los individuos las que presentan una mayor incidencia.

²⁴ Uruguay: Empleo y Protección Social de la Crisis al Crecimiento [OIT].

²⁵ Uruguay: Empleo y Protección Social de la Crisis al Crecimiento [OIT].

Para el mismo trabajo de la OIT al que hacíamos referencia unos párrafos antes, tanto *Marisa Bucheli* como *Carlos Casacuberta* comparten la idea de que el desempleo afecta en forma diferente a distintos grupos demográficos y socioeconómicos²⁶.

Coinciden también con *Amarante* y *Arim* en cuanto a que esas diferentes situaciones de desempleo responden por un lado a características individuales (edad, sexo, hogar o nivel educativo) y por otro, al efecto generado por la correlación de esas características; ejemplo: el alto desempleo de los jóvenes puede ser resultado de su edad, de que asisten al sistema educativo o porque cuentan con el apoyo de sus familias.

Y para determinar como afecta el desempleo a cada grupo, proponen estimar la probabilidad de estar desempleado tomando como variables explicativas características individuales y del hogar para el período 1991-2002.

Básicamente, los resultados de sus estimaciones fueron los siguientes: **para el desempleo por edad**, la mayor probabilidad de estar desocupados la obtuvieron para adolescentes y jóvenes si tomaban solamente el “efecto edad”, y la probabilidad era aún más grande si el joven asistía al sistema educativo o si tenía la condición de hijo de jefe de hogar, y además con la crisis la diferencia de probabilidades entre jóvenes y adultos se amplió; **para el desempleo por género**, las estimaciones arrojaron una mayor probabilidad de desempleo para las mujeres frente a los hombres en todo el período 1991-2002, aumentando la brecha de desempleo entre unos y otros cuando más nos acercamos a los años de crisis, y también obtuvieron el resultado de una mayor probabilidad de desocupación para el cónyuge frente al jefe de hogar independientemente del sexo; y **para el desempleo por nivel educativo**, las estimaciones mostraron mayor probabilidad de desempleo cuando menor es el nivel educativo del individuo, resultado que se obtuvo para todos los años del período y que además mostró que durante los noventa y hasta alcanzar la crisis, los de menor nivel educativo fueron cada vez más propensos al desempleo y con una mayor brecha frente a los de mejor formación.

El grupo con mayor tasa de desempleo correspondió al de jóvenes de entre 14 y 24 años, llegando a una tasa de desempleo del 34% para el trienio 2000-2002 y representaron el 44% del total de desocupados; que también fue muy relevante numéricamente los desempleados de bajo nivel educativo, dado que resultaron ser un 42% del total de desocupados; y destacan como un problema importante la elevada tasa de desempleo para las mujeres de 25 a 34 años con bajo nivel educativo, la cual alcanzó el 24% para el período 2000-2002²⁷.

²⁶ Uruguay: Empleo y Protección Social de la Crisis al Crecimiento [OIT].

²⁷ Cap. III: Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002 Marisa Bucheli y Carlos Casacuberta

Puede verse entonces que los números a los que arriban tanto los modelos propuestos por Amarante y Arim como los de Bucheli y Casacuberta, arrojan resultados similares en cuanto a cuales son los grupos más vulnerables a los problemas de empleo y en como estos problemas se fueron agravando en un período de 10 años.

Los jóvenes, las mujeres y los de menor nivel educativo surgen nuevamente como los más expuestos a estos problemas.

No debemos dejar de lado, al hablar del mercado laboral, de la relación que este tiene con la protección social. Si tomamos el concepto que Fabio Bertranou da de protección social, como *“el conjunto de intervenciones de entidades públicas y privadas que buscan aliviar a los hogares y a las personas de la carga que pueden significar una serie de riesgos y necesidades”*²⁸, vemos que el mercado laboral efectivamente juega un papel muy importante en cuanto a la exposición de las personas y los hogares a ese conjunto de riesgos y necesidades; pero además, la masa salarial constituye una fuente de financiamiento de peso para el sistema de protección social.

Nuestro país a sido pionero en América Latina en el desarrollo de la protección social y en particular, del seguro social. Para el momento de la crisis, el sistema de protección social de Uruguay estaba compuesto por un considerable número de programas que atendían diversas situaciones las cuales se resumen en el siguiente cuadro elaborado de acuerdo a lo que se desprende del trabajo de Ferreira-Coimbra y Corteza del 2004²⁹.

²⁸ Cap.IV: Protección social, mercado laboral e ...(Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

²⁹ Protección social en Uruguay 1990-2002(Santiago, OIT)

Cuadro 10: SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY SEGÚN FUNCIONES.

FUNCIÓN	PROGRAMA O BENEFICIOS
Vejez	Pensión a al vejez Contribuciones a hogares de ancianos Contribuciones a asociaciones de jubilados y pensionistas Programa de vivienda para pasivos Programa de turismo social Centros de atención a adultos mayores Comedores para adultos mayores Programas de salud pública
Supervivencia	Pensiones
Invalidez	Pensión por invalidez Centros de atención a discapacitados
Accidentes y enfermedades profesionales	Subsidio por enfermedad Subsidio por accidentes de trabajo
Familia/Niñez	Asignación familiar Subsidio por maternidad Programas de salud pública Comedores y merenderos para niños Centros de atención materno infantiles Programas alimentarios-nutricionales del Ministerio de Salud Pública (MSP)
Atención de salud	Programas alimentario-nutricionales del MSP Programa de inmunizaciones Centros de atención médica del MSP Programas de prevención de enfermedades Programas de salud pública Servicios de salud de instituciones públicas y privadas
Desempleo	Seguro de desempleo Programas de empleo Programas de capacitación y reinserción laboral
Pobreza y exclusión social	Programas de salud y educación Programas de vivienda Programas de becas Programas de capacitación

Fuente: Cap IV: Protección social, mercado laboral e(Uruguay: Empleo y Protección Social) [OIT].

El acceso a una importante proporción de la seguridad social está sujeta al vínculo laboral mediante el empleo formal. Esto era fundamental para la adquisición de prestaciones monetarias tales como jubilaciones, subsidio por desempleo, subsidio de maternidad y asignaciones familiares. Respecto a estas dos últimas se introdujeron modificaciones para que las mismas pudieran alcanzar a grupos socioeconómicos de bajos ingresos sin contribuciones a la seguridad social.

Del total del gasto afectado a la protección social, para el período de tiempo que estamos analizando en este capítulo, tenemos que alrededor del 75% se asignaba al pago de jubilaciones y pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia), un 11% a la salud a través de la cuota mutual por DISSE, un 4% a prestaciones del seguro de desempleo, un 3.7% para asignaciones familiares, un 0.8% para fondos especiales y un 5.3% para gastos de funcionamiento.³⁰

Pero a pesar del alto desarrollo de nuestro sistema de protección social, entre 1991 y 2000, la cobertura de la seguridad social experimentó una caída de 2.5% asociado a dos fenómenos por igual: la precarización que el empleo fue experimentando en el período y a variaciones en la estructura del empleo como consecuencia de una mayor proporción de puestos de trabajo en actividades con desprotección.³¹

Es entonces que parte importante de la protección social ha sido provista en el Uruguay a través del empleo y la cobertura de la misma se vio afectada a la baja en el período

En estos años de recesión y crisis económica, **las políticas de mercado laboral** con las que contaba nuestro país se centralizaron en el pago de una prestación por desempleo y en cursos de capacitación profesional.

En el caso del **seguro por desempleo**, para tener derecho al mismo, era necesario haber aportado durante 12 meses, esto es, haber tenido un trabajo formal, por lo que los desempleados de larga duración no estaban cubiertos por esta prestación. Esta posible situación de ausencia de ingresos de los desempleados de larga duración, por no contar con un empleo y por no tener derecho al seguro de desempleo, podía llevarlos a la exclusión si la situación se mantenía en el tiempo. Pero caer en una situación de extrema pobreza no es el único riesgo a la que este tipo de desempleados puede verse expuesto dado que el capital humano ante situaciones de desempleo prolongado se ve afectado por la pérdida de calificaciones que se transforma posteriormente en un obstáculo para reinsertarse a la actividad económica formal.

³⁰ y ³¹ Cap.IV: Protección social, mercado laboral e ... (Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

Frente a este problema que fue creciente en estos años, una reacción inmediata del gobierno del momento fue echar mano a la posibilidad de la prórroga del seguro de desempleo, tanto así que en el año 2000 el número de prórrogas superó a las otorgadas en los ocho años anteriores y las del 2001 a su vez duplicaron estas cifras.

En lo que respecta a **las políticas activas**, la legislación de los años noventa se centró casi de forma exclusiva en políticas de formación profesional quedando en un segundo plano la promoción de políticas de subsidios al empleo, apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) o al autoempleo; además, muchas de las calificaciones brindadas en estos programas no se ajustaban a las requeridas por el mercado de trabajo por lo que no representaban una alternativa al problema del desempleo suscitado en estos años. Un claro ejemplo de esto último ha sido la situación de la industria, en la que se invirtió fuertemente en tecnología para mejorar la competitividad pero exigió en contrapartida nuevos conocimientos.

Sumado a la escasa diversificación de la políticas activas, en Uruguay se realizaron pocas evaluaciones de dichas políticas. El gasto de recursos en este tipo de programas no asegura la mejora en el empleo o empleabilidad, por lo que se hace imprescindible evaluaciones con metodologías adecuadas de forma que una vez ejecutadas las políticas, las mismas sean evaluadas y a partir de los resultados, estas sean redefinidas de forma de alcanzar los objetivos planteados.

Además de la falta de evaluaciones de las políticas pasivas y activas del mercado laboral, otro aspecto que ha sido criticado es la ausencia en la coordinación en estos dos tipos de políticas. En este último caso, Juan Manuel Rodríguez lo atribuye a dos motivos: factores históricos y a la ausencia de un sistema nacional de empleo. En el primero, entiende que una y otra forma de política fueron definidas en momentos históricos diferentes (a fines de los años cincuenta y en los noventa), donde además la administración de las políticas activas y pasivas se encomendó a organismos diferentes, lo cual favoreció la descoordinación de ambas. Respecto al segundo factor, expresa que Uruguay tiene escasa experiencia en intervención pública en lo que se refiere a la intermediación de la oferta y demanda de empleo, limitándose casi de forma exclusiva a la intermediación por parte de privados.³²

Entonces, en el caso de una economía en condiciones recesivas, en las que no se crean sino que se destruyen empleos, las políticas de formación profesional parecen no ser las más adecuadas. En cambio, experiencias latinoamericanas y europeas en cuanto a políticas de empleo directo o de emergencia mostraron resultados positivos en la reducción de los niveles de pobreza aunque no generaron empleos genuinos. Y si se considera entonces, que las políticas de mercado de

³² y¹³ Cap.V: Hacia una mayor articulación entre las ...(Uruguay: Empleo y Protección Social [OIT])

trabajo tienen efectos en la reducción de la marginalidad y la exclusión, para esos años de crisis económica, no solo faltaba coordinación entre las políticas activas y pasivas, si no también **coordinación entre las políticas de mercado de trabajo y las políticas sociales**.³³

Es así, que frente a un mercado laboral que experimentaba la mayor tasa de desempleo en su historia, las políticas activas y pasivas no ofrecían alternativas adecuadas y la falta de coordinación en los programas ya existentes no permitía un mejor aprovechamiento de los mismos.

En este contexto económico y social, asume por primera vez el gobierno nacional de nuestro país el Frente Amplio, con el Dr. Tabaré Vázquez como presidente. Uno de los puntos más destacados de su propuesta de programa de gobierno en la campaña electoral consistía en la implementación de políticas que atendieran a aquellos que se encontraban en situación de indigencia y/o extrema pobreza...*“desde la óptica del proyecto político y la estrategia de país que proponemos, la política social es la intervención en la sociedad sobre sí misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de la gente.”*³⁴

Es a partir de esta concepción, que dentro de las primeras acciones del nuevo gobierno se creó el **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)** por la ley N° 17.866 de marzo de 2005. Poco tiempo después y por Ley N° 17.869, se declara la situación de emergencia social en el Uruguay, instaurando el **Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social, en adelante PANES**, siendo el MIDES el responsable directo de la implementación de dicho plan.

Esa percepción de un país en situación de “emergencia social” se fundamentó en el incremento de hogares y de personas pobres en el período 1998-2003: el número de personas se duplicó pasando del 15.3% al 30.9% de la población, mientras que el de hogares se situó en el 21% del total de los hogares; por su parte, la indigencia pasó del 1.5% de la población en el año 2000 al 4% en el 2004. Si bien a partir de 2004 se empezó a observar una recuperación de la economía con un espectacular aumento del PIB, los hogares pobres se vieron excluidos de esta mejoría pues para ese año trabajaron más pero fueron más pobres y los hogares indigentes fueron igual de indigentes. En lo que respecta al tema del empleo, en los hogares pobres el 48% de los miembros en edad de trabajar estaba ocupado por lo que estos hogares no solo tienen problemas de empleo y bajos ingresos, sino también pocos activos³⁵. Es en esta situación socio-económica entonces, en que se instala el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social.

³⁴ Cap.4: Breve reseña del Mides y del Panes (La Emergencia Social y las Políticas...[OLSUR])

³⁵ Cap.2: La estructura del problema (Empleo y Desempleo en el Uruguay 1984-2005[Inst. de Economía])

Básicamente el PANES contaba con un programa inicial llamado **“Ingreso Ciudadano”** el cual consistía en una transferencia monetaria a cambio de ciertos compromisos vinculados con el ejercicio de ciudadanía, teniendo como población objetivo los hogares en situación de exclusión y pobreza.

Y el ser un hogar beneficiario de este plan permitía además, participar de una serie de programas complementarios y acotados en el tiempo, dentro del cual se encontraba el programa **“Trabajo por Uruguay” en adelante TxU.**

Trabajo por Uruguay, se lo definió como **un programa de trabajo transitorio** en el que los beneficiarios del PANES podían participar voluntariamente realizando trabajos durante cinco meses en jornadas de seis horas diarias, cinco días a la semana y **percibiendo un salario** que equivalía al doble del valor monetario del Ingreso Ciudadano. Este programa incluía además horas de **capacitación** obligatorias que sumadas a las horas de trabajo propiamente dicho, le significaba a cada participante una carga horaria de 40 horas semanales.

La población objetivo de TxU fueron los beneficiarios del PANES, jefas o jefes de hogar mayores de 18 años, desocupados y sin ningún tipo de prestación social a excepción de las asignaciones familiares y las prestaciones por incapacidad. Por lo tanto, este programa brindó oportunidades de empleo transitorio a **personas desocupadas**, en situación de pobreza y exclusión social, y que en lo educativo presentaba una **concentración en el nivel primario.**³⁶

Ante la estrecha relación que existió para estos años entre el incremento de la pobreza y el elevado nivel de desempleo, surge este programa como una política de empleo transitorio y también social dado el peso que el salario tiene en el total de ingresos de los hogares (70%).

En el diseño y desarrollo del programa TxU se tomó la experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo en lo referido a programas de trabajos transitorios: Barrido Otoñal, Jornales Solidarios y Trabajo por Montevideo. Con TxU la apuesta fue más ambiciosa al tratarse de un programa de alcance nacional en el que participaron efectivamente 15.684 personas en el período de setiembre 2005 a diciembre 2007, con una **amplia participación de mujeres** (más del 77%).³⁷

Dado que el PANES fue en su concepción pensado como respuesta a una situación de emergencia social, el mismo tuvo duración acotada en el tiempo, por lo que TxU como componente de aquel, finalizó en diciembre de 2007.

³⁶ pág.14 “Plan de Equidad” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

³⁷ Cap.4: Descripción de lo realizado 2005...(Sistematización programa trabajo por Uruguay[MIDES])

En resumen, con la creación del MIDES y la implementación del PANES, se buscó dar respuestas a las situaciones de emergencia social en las que se encontraba una parte importante de la población uruguaya, donde el programa TxU surgió como una propuesta de empleo transitorio para un sector de la población que presentaba las mayores dificultades de inclusión y pobreza.

El Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social a diciembre de 2007 había llegado a más 80.000 hogares (algo más de 330.000 personas) y según datos del INE en su Informe de Evolución de la Pobreza presentado en julio de 2007, se había producido en el período 2001-2007 una reducción importante de la extrema pobreza (del 3.43% al 1.36%) y de la pobreza (del 29.23% al 24.33%)³⁸.

Pero el PANES fue pensado como respuesta puntual a la situación de emergencia social en la que se encontraba el país y que una vez atendida debía dar lugar a políticas sociales estructurales y universales; es así que como paso siguiente, se puso en práctica a partir de enero de 2008 y como una iniciativa de mediano y largo plazo, el **PLAN DE EQUIDAD**, cuyo objetivo fue transformar el sistema de protección social de manera de adecuarlo a los nuevos riesgos sociales atendiendo especialmente a quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad social mediante la nivelación de sus oportunidades de acceso a:

- servicios sociales universales
- ingresos a través del trabajo digno
- prestaciones sociales básicas

Las reformas necesarias para el logro de los objetivos planteados por Plan de Equidad se plasmaron en una serie de **componentes** que involucraron en su implementación no solo al MIDES sino también a otras secretarías de estado. De los diferentes componentes se pueden mencionar la reforma tributaria, reforma de la salud, **revisión de las políticas de empleo**, reforma educativa, régimen de prestaciones sociales no contributivas, **políticas asociadas al trabajo protegido**, entre otras.

En el marco del Plan de Equidad se encuentra el componente **“TRABAJO PROMOVIDO”**, el cual es presentado como un *“propuesta innovadora que toma el trabajo como herramienta de integración en el marco de la protección social”*³⁹ y que consta a su vez de dos subprogramas: **“URUGUAY TRABAJA”**, en adelante UT y **“OBJETIVO EMPLEO”**, en adelante OE.

Ambos programas tienen como población objetivo a personas desocupadas por más de dos años (desempleados de larga duración), en situación de pobreza, con menos de 9 años de escolaridad y entre 18 a

³⁸ pág.14 “Plan de Equidad” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

³⁹ pág.49 “Plan de Equidad” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

65 años. Se trata entonces de una política específica para un sector que por sus características son los más difíciles de insertarse en el mercado laboral formal.

En el caso del programa Objetivo Empleo (OE), es propuesto como un programa de empleo, por lo cual es ejecutado por la DINA E y consiste básicamente en incentivar a las empresas privadas a que contraten desocupados de larga duración, con las características anteriormente mencionadas, subsidiando durante doce meses la contratación de los mismos. Esta propuesta no logró prácticamente inserciones durante el primer año de aplicación y tuvo varios problemas de funcionamiento por lo que la evaluación del mismo no fue positiva.

Por su parte, el programa Uruguay Trabaja (UT) es presentado como un programa social, con lo cual, la ejecución del mismo quedó a cargo del MIDES. En este caso, quienes participan del programa desarrollan tareas de valor público por un período de hasta nueve meses, tienen que participar de talleres de capacitación de forma obligatoria y perciben un subsidio por el trabajo comunitario realizado. La particularidad que presenta este programa es que si bien los participantes del mismo cobran un subsidio (denominado **“Apoyo a la Inserción laboral”**), el mismo es objeto de descuentos y aportes a BPS, teniendo en consecuencia derecho a licencia por enfermedad y maternal, y generan también aportes jubilatorios por el tiempo que estén en el programa. Otro aspecto destacable de esta propuesta es que si bien se la define como programa social, además de contar con **talleres de capacitación**, entre las metas que se plantean está la **inserción laboral** de al menos el 20% de los participantes ya sea en empleos formales o en emprendimientos.

El programa UT pudo lograr una importante convocatoria en el 2008, alcanzando la cifra de 3.131 participantes y cumpliendo ampliamente las metas que se había fijado previamente. Los resultados obtenidos por UT y la escasa repercusión de OE generó para 2009 que ambos programas trabajaran de forma complementaria, lo cual, junto con los rasgos propios de UT hacen que este genere dudas acerca de que sea solamente un programa social.

En el marco del Plan de Equidad, se presentaron dos programas dentro del componente empleo: un programa de empleo (OE) y un programa social (UT). Ambos son novedosos en cuanto a sus propuestas y a su población objetivo: desocupados de larga duración en situación de pobreza. Solo UT alcanzó sus metas y ambos programas pasan a trabajar en forma conjunta en 2009.

3- Panorama de las políticas sociales en la región.

En este capítulo se realizará un breve repaso de las políticas sociales orientadas a generar impactos en el corto plazo sobre la pobreza, enfatizando en los diferentes programas de empleo transitorio, que se aplican en la región.

Cabe destacar que no se busca hacer en este capítulo un análisis en profundidad de las políticas sociales de la región, sino que se tomaran ejemplos de programas de cobertura similares al Plan de Atención Nacional a Emergentes Sociales (PANES), para observar los componentes que se relacionan con los programas similares a Uruguay Trabaja.

Si partimos de un concepto amplio de la región donde además de los miembros plenos del Mercosur (Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay) se incluye a Chile y Venezuela. En todos estos países hubo cambios en la importancia dada a las políticas sociales, el cambio en los gobiernos trajo aparejado un compromiso de tomar acciones a corto plazo para combatir la pobreza y la exclusión social.

A continuación desarrollaremos la implementación de diferentes programas en la región:

3.1- Argentina.

Actualmente en Argentina existen dos grandes líneas de políticas sociales orientadas al combate de la pobreza, una llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo y otro llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social

Dichos programas parten de una coordinación nacional y son ejecutados desde diferentes instancias locales.

3.1.1- Programa “Jefes de Hogar”.

El Programa Jefes de Hogar comenzó a implementarse a principios de 2002 como respuesta a la inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres, afectados por una crisis sin precedentes en el país, que provocó altísimos niveles de desocupación.

El objetivo del programa es promover la cultura del trabajo y mejorar la empleabilidad e inserción laboral. A grandes rasgos el programa se compone de una renta básica en forma directa e individual (150 pesos argentinos, que se fueron ajustando) para las y los Jefes de Hogar que se encuentren desocupado, con la finalidad de garantizar un mínimo de ingreso a las familias. Además deben realizar contraprestaciones para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas, ni superior a seis.

Para participar como beneficiario del programa deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser argentino, nativo o naturalizado, o extranjero radicado en el país.
- Ser jefe o jefa de hogar y encontrarse en situación de desocupación.
- Tener al menos un hijo menor de 18 años, o haberse encontrado en estado de gravidez al momento de la inscripción, o tener hijos de cualquier edad con discapacidad.
- Los hijos en edad escolar deberán ser alumnos regulares.
- Los hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatoria.
- Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios provisionales.

Todos los proyectos deben ser aprobados por el titular de cada municipio, previo dictamen de un consejo consultivo municipal, comunal o barrial.

Los objetivos del programa son dos, primero generar capacitación específica y por otro lado lograr una inserción en el mercado formal. A modo de ejemplo esta capacitación laboral se ha realizado en diversos sectores tales como: indumentaria, calzado, metalmecánica, industria naval y construcción.

Existen incentivos para los empresarios que tienen como empleados a los participantes o beneficiarios de los programas con reducción de costos sociales, en primera instancia los empresarios obtendrán un 50% de descuento en las contribuciones patronales por cada trabajador. En segunda instancia quienes contraten a beneficiarios durante los primeros seis meses, podrán descontar del pago del salario los \$150 que los continuará percibiendo el empleado. De esta manera se comparte el costo del salario entre el empresario y el programa.

3.1.2- Programa “Manos a la Obra”.

Este programa está dirigido por el Ministerio de Desarrollo Social, su objetivo es financiar microemprendimientos, orientados a los conceptos de desarrollo social y economía social, con él se busca generar empleo genuino para mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza y como estrategia de inclusión social. Los microemprendimientos reciben financiamiento económico y capacitación técnica por el Ministerio, el plan apunta a la reinserción laboral y a la reconversión productiva.

3.1.3- Programa Ciudadanía Porteña.

Creado en noviembre de 2005 por ley 1878 de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, con el fin de revertir la situación de deterioro de las condiciones de vida de la población, se comienza a trabajar con este programa en mayo de 2006.

El programa está dirigido a los hogares residentes en Buenos Aires en situación de pobreza, haciendo énfasis en los de mayor vulnerabilidad, entre estas se destacan: embarazadas menores de 18 años, discapacitados y adultos mayores. Consiste en la transferencia de ingresos a los hogares pobres e indigentes que residen en la ciudad, condicionada por el cumplimiento de la asistencia escolar a menores de 18 años (niños entre 3 y 4

años que asistan al jardín y menores de 5 y 18 años deben asistir a la escuela procurando su aprobación) y al control de salud (controles mensuales de embarazo, controles de parto y post parto, controles periódicos de salud y desarrollo nutricional de los menores de 18 años y cumplir con el calendario de vacunaciones). El titular del beneficio es la mujer, sea esta la jefa de hogar o la conyugue del jefe.

Al beneficiario del programa se le otorga un subsidio mensual, que se fija de acuerdo a la canasta básica alimenticia, los hogares en situación de indigencia reciben una prestación equivalente al 75% de la canasta básica alimenticia, mientras que los hogares en situación de pobreza la prestación es de 50% de dicha canasta.

Los objetivos del programa son: *“Contribuir a disminuir la desigualdad en la ciudad de Buenos Aires, asegurando la superación de la indigencia y disminuyendo significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza”, “Garantizar la escolarización en los niveles de preescolares, primario y medio, y fomentar la inserción en el jardín de infantes para lograr el desarrollo integral de los niños y adolescentes”, “Asegurar el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes”, “Disminuir la exclusión social de los adolescentes”, “Favorecer la autonomía de las mujeres, siendo la titular del beneficio la que dispone de ingresos en forma independiente”*⁴⁰.

3.1.4- Otras experiencias.

Existen diversas experiencias de otros programas de menor alcance, a modo de ejemplo podemos citar:

3.1.4.1- Programa Empleo Joven, destinado a jóvenes entre 15 a 29 años que participan en cursos de cuatro meses de capacitación laboral.

2.1.4.2- Programa de Empleo Comunitario, destinado a generar empleo a trabajadores con discapacidad que se encuentren desocupados.

2.1.4.3- Programa Estudiar es Trabajar, destinado a jóvenes que deben asistir y promocionar en el nivel del sistema educativo formal en el que se encuentren insertos.

3.2- Brasil.

En Brasil el problema de la pobreza tienen otras particularidades, a diferencia de Uruguay y Argentina, por un lado la pobreza y la marginalidad son estructurales e históricamente arraigadas y por otro al propio dinamismo capitalista. Esto trae como consecuencia un plan social complejo difícil de solucionar, lo cual requiere grandes esfuerzos presupuestarios e institucionales.

⁴⁰ www.buenosaires.gov.ar/ Ministerio de Desarrollo Social/ Ciudadanía Porteña

A nivel local existen políticas focalizadas a orientar la financiación de microemprendimientos y otros se ocupan de la capacitación y la inserción en el mercado laboral de los jóvenes.

En la búsqueda de combatir la pobreza se crea el programa “Bolsa Familia” dentro de la propuesta que se llamó Fome Zero.

3.2.1- Programa Bolsa Familia.

El gobierno brasileño lanza este programa en el año 2003, con la finalidad de reducir la pobreza y desigualdad, ofreciendo un nivel mínimo de ingreso a las familias pobres, y terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa tiene tres alcances esenciales para superar el hambre y la pobreza, ellos son: primero se busca reducir la pobreza, por medio de la transferencia directa de una renta a las familias, segundo reforzar el ejercicio directo de la sociedad respecto a los derechos básicos como la salud, educación, alimentación y asistencia social, y por último los programas complementarios que participan los beneficiarios de Bolsa Familia, a modo de ejemplo: programa de generación de trabajo, de alfabetización de adultos, abastecimiento del registro civil y demás documentos.

El criterio de inclusión en el programa Bolsa Familia le da el derecho de cobrar una renta mensual de R\$ 137 por persona registrada en dicho programa. La selección de las familias se hace en base a la información que surge del municipio de Registro Único para Programas Sociales, quien es el encargado de implementarlo.

3.2.2- Programa Nacional de Microcrédito Productivo Oriental.

Es un programa nacional que apunta a incentivar la generación de trabajo e ingresos de emprendimientos populares, lo financia el Banco Nacional de Desarrollo Social.

Este microcrédito apunta a las necesidades financieras, tanto de personas físicas como jurídicas emprendedoras de actividades productivas de pequeña escala.

Dicho programa prevé prestar apoyo técnico a los emprendedores, a través actividades educativas sobre como planificar el negocio, definir las necesidades de fondos o de gestión para llevar adelante el proyecto.

3.2.3- Programa Nacional de Estimulo al Primer Empleo.

El programa es llevado adelante por el Ministerio de Trabajo, esta directamente focalizado a la inserción laboral de los jóvenes, y apunta fundamentalmente a dos ejes: por un lado, la capacitación laboral, y por otro incentivar a los empresarios que contraten jóvenes.

El programa cuenta con incentivos para las empresas que contraten jóvenes, en este sentido se han realizado acuerdos con cámaras empresariales y grandes empresas para asegurar un cupo de 50.000 lugares, en dos años para los beneficiarios del programa.

Para formar a los jóvenes, se han realizado acuerdos en cada capital estatal con Consorcios Sociales de Juventud, para asegurar la cobertura de 50.000 alumnos en todo el País.

Existen otros acuerdos con otros programas de capacitación de jóvenes dependientes de otros ministerios, a modo de ejemplo tenemos el programa Soldado Ciudadano, el cual forma más de 30.000 reclutas que prestan el servicio militar obligatorio.

3.3- Chile.

A partir del diagnóstico, de las estrategias llevadas a cabo hasta el momento por las políticas sociales en Chile, no se logró llegar a los núcleos de pobreza dura, con lo cual se rediseñó la estrategia que implica generar programas centrales que coordinen todos los esfuerzos y mejorar los resultados contra la lucha por la pobreza.

Por tal motivo se crea “Chile Solidario” que profundiza los hechos hasta ese momento con programas focalizados y regionales.

Se presenta a continuación el programa nacional implementado en Chile para combatir la pobreza, y también programas regionales de desarrollo social que apuntan a la inserción laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo.

3.3.1- Programa Chile Solidario.

Chile Solidario es un sistema de protección social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Creado como estrategia gubernamental orientado a la superación de la pobreza extrema, por el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos en 2002 y ratificado por la Presidente Michelle Bachelet.

El Gobierno se ha orientado a la generación y fortalecimiento de iniciativas que permiten asegurar condiciones básicas de bienestar a toda la población, desde la gestación hasta la vejez. En este sentido, Chile Solidario forma parte de una política de protección social más amplia, donde la perspectiva de derechos se implementa a través de áreas tan centrales como educación, salud, seguridad social y previsional.

Chile Solidario es un modelo de gestión, representado en la Secretaría Ejecutiva radicada en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y de las Secretarías Regionales Ministeriales, ambas instancias dedicadas a coordinar a las instituciones responsables de entregar prestaciones sociales.

El programa esta compuesto por tres componentes que son:

3.3.1.1- Programa Puente.

Dirigido a familias en situación de pobreza extrema, que se comprometen a trabajar con un profesional del área social, denominado “apoyo familiar”, quien los acompañará durante 2 años, dándoles herramientas para que construyan su propia camino de superación.

Es ejecutado por las municipalidades, y administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

3.3.1.2- Programa Vínculos.

Orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)

3.3.1.3- Programa Calle.

Orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación. Es un programa ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobiernos Provinciales y ONGs, y su administración y asistencia técnica está a cargo del MIDEPLAN.

3.3.1.4- Programa Caminos.

Dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo del MIDEPLAN.

Para cumplir con el propósito de generar condiciones de apoyo y asistencia a los ciudadanos, para que tengan acceso efectivo a los recursos que les permitan sostener un nivel básico de bienestar. Mediante sus programas de apoyo psicosocial, Chile Solidario otorga prestaciones monetarias, entre ellas se encuentran el Subsidio Único Familiar (SUF), el Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP), el subsidio a la Cédula de de Identidad y la Prestación Básica Solidaria (PBS).

3.3.2- Programa desarrollo de competencias laborales mujeres chile solidario.

Es un programa de capacitación para mujeres que incluye el desarrollo de competencias laborales, tanto técnicas como de formación para el trabajo. Dependiendo del desenlace programado para el oficio, se espera garantizar la vinculación de las mujeres a otros instrumentos del sistema pro empleo, y del programa de apoyo a microemprendimientos del sistema Chile Solidario.

Los objetivos son entregar habilitación laboral y competencias específicas en oficios a para una mejor inserción laboral.

<http://www.indap.cl/>

3.3.3- Programa generación micro-emprendimiento indígena urbano.

Otorga asistencia técnica, apoyando la formación y capacitación, bajo un esquema participativo de autogestión, a partir de las características de emprendimientos de los beneficiarios, en temas relacionados con la actividad productiva que generan su sustento.

El objetivo es financiar las iniciativas productivas en la población indígena beneficiaria del sistema Chile Solidario.

<http://www.conadi.cl>

3.3.4- Programa bonificación a la contratación de mano de obra.

Se propone entregar apoyo a una trayectoria laboral personalizada a los usuarios/as del sistema Chile Solidario, considerando la habilitación sociolaboral, lo que incluye: definición de trayectoria laboral, apresto laboral, inserción en empleo dependiente, con un seguimiento y acompañamiento intensivo.

Los objetivos son implementar línea de apoyo para la incorporación al mercado laboral dependiente por medio de bonificación a la contratación Chile Solidario, incentivar la contratación de jóvenes pertenecientes al sistema Chile Solidario y habilitación sociolaboral.

<http://www.sence.gob.cl/>

3.3.5- Programa apoyo a la inserción laboral juvenil.

Procesos intensivos de habilitación laboral y desarrollo de capacidades para generar ingresos autónomos en el mercado laboral formal o mediante el autoempleo. Se favorece la inclusión laboral de la población desocupada o subempleada y el acceso a la oferta programática pública, contribuyendo al logro de condiciones mínimas de trabajo e ingresos, propuestas en sistema.

Los objetivos son entregar servicios especializados, para generar un plan personalizado de inserción laboral a jóvenes desocupados, miembros de familias incorporadas al sistema Chile Solidario.

http://www.fosis.cl/opensite_20070516164027.asp

3.3.6- Programa de apoyo a la producción familiar para el autoconsumo.

Las familias obtienen financiamiento para la implementación de iniciativas de autoconsumo y reciben capacitación en tecnologías apropiadas de producción familiar, contribuyendo de esta forma a la disponibilidad de ingresos autónomos para superar las líneas de la indigencia.

Los objetivos son proporcionar asistencia técnica a las familias para la actividad productiva, vinculada a la producción para el autoconsumo, alimentación y nutrición. Apoyo en la implementación de tecnologías y producción de alimentos

<http://www.fosis.cl/>

3.4- Paraguay.

En Paraguay no existe una gran trayectoria en políticas sociales, pero existen una serie de políticas que apuntan directamente a las personas en situación de pobreza y exclusión, y por otro lado la aplicación de políticas activas de empleo.

Los programas son llevados adelante por la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República y otros por la ley de Primer Empleo, que apuntan a la inserción laboral al mercado de trabajo de los jóvenes.

3.4.1- Secretaría de Acción Social.

Creada en el año 1995, depende directamente de la Presidencia de la República, y su misión principal es *“diseñar e implementar en forma participativa y descentralizada la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad y promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social”*⁴¹.

3.4.1.1- Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS).

Tiene un alcance nacional y su objetivo según la Secretaría de Acción Social es *“mejorar la calidad de vida de la población que se encuentra en situación de pobreza y reducir los riesgos que enfrentan los grupos vulnerables (mujeres jefas de hogar, niños, adolescentes en situación de riesgo, poblaciones indigentes, discapacitados y adultos mayores), promoviendo su total integración social y económica”*⁴².

Las actividades que se realizan son muy variadas, desde aquellas vinculadas a la infraestructura barrial (saneamiento, acceso al agua potable), la producción de alimentos, las actividades culturales y de capacitación laboral.

⁴¹ www.sas.gov.py

⁴² www.risalc.org:9090/portal/proyectos/ficha

3.4.1.2- Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO).

Este proyecto busca mejorar la calidad de vida y la inclusión social de las comunidades más pobres y vulnerables de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú, haciendo hincapié a los sectores más vulnerables de la población como son los jóvenes, las mujeres y los indígenas. Es ejecutado mediante acciones conjuntas emprendidas con las Gobernaciones, Municipios, Instituciones Educativas, Iglesias, Sociedad Civil y su financiamiento es a través del Banco Mundial.

Su misión es *“Promover y apoyar iniciativas productivas de comunidades en extrema pobreza, atendiendo especialmente a indígenas, mujeres y jóvenes, generando capacidades en los gobiernos y en la sociedad civil organizada, sistematizando y validando el proceso como modelo”*⁴³.

3.4.1.3- Programa de Transferencia Monetaria.

A partir de mayo de 2009, 15.478 nuevas familias serán beneficiarias con la transferencia monetaria. Tekopora, programa de Asistencia Social que el gobierno nacional ejecuta a través de la Secretaria de Acción Social. Con estos nuevos beneficiarios, el programa de asistencia social llega a más de 45.000 familias que viven en condiciones de precariedad, en lugares donde no cuentan con fuentes de empleo.

Los beneficiarios del programa deben cumplir con la agenda de vacunaciones, enviar los niños a la escuela, asistir a los ancianos, niños y discapacitados a los centros de salud, como también mejorar las condiciones de habita de sus hogares.

Tekopora, plantea la intervención con un enfoque de asistencia social y no de asistencialismo, el aporte económico máximo es de 290.000 guaraníes por familia y desde el año electivo se priorizan a familias con niños de edad escolar, adultos/as mayores y discapacitados. El gobierno se ocupa de atender a las familias en extrema pobreza, mediante la implementación de acciones integrales con el incentivo de transferencias monetarias con responsabilidad, de regularización de asentamientos y construcción de viviendas.

3.4.2- Ley de Primer Empleo.

Esta ley sancionada en el año 2002, se propone incentivar la contratación de jóvenes trabajadores de 15 a 28 años de edad, En su artículo 18 establece *“Los empleadores estarán exonerados respecto de los trabajadores contratados bajo el régimen de dicha ley el pago del aporte jubilatorio, a los organismos de seguridad social sobre remuneraciones percibidas por el trabajador en caso de que sea menor al salario mínimo por motivos excepcionales, previstos en la ley, a la asignación familiar, e incluso a las indemnizaciones por preaviso y vacaciones”*.

⁴³ www.prodeco.org.py/principal/principal_cont.htm

Cabe agregar que los contratos realizados en este marco tendrán una duración mínima de tres meses y una duración máxima de de doce meses.

3.5- Venezuela.

En Venezuela los programas que se implementaron se focalizaron a combatir la pobreza y la exclusión social que no surgen de la crisis coyuntural, sino producto de la estructura social y a las políticas económicas aplicadas desde muchas décadas.

En el marco de los fines del Estado venezolano expresados en el artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se establece:

“El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta constitución. La Educación y el Trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”.

Se han aplicado programas que apuntan a cuestiones más básicas de la inclusión social como ser la educación y salud, luego se implementaron programas de financiamiento de microemprendimientos y emprendimientos cooperativos basados en el desarrollo local.

Los programas fueron llamados “misiones” y se agruparon en dos, ellos son: misiones de educación y salud, y misiones de producción.

3.5.1- Misiones de educación y salud.

La Misión “Robinson”, “Ribas”, “Sucre” y “Barrio Adentro” se realizaron desde el año 2003 y se plantearon de forma combinada para enfrentar los problemas educativos y de salud de los sectores más pobres de Venezuela.

La Fundación Samuel Robinson tiene como **misión** *“Erradicar el analfabetismo y alcanzar la prosecución al sexto grado de Educación Básica en jóvenes y adultos a nivel nacional e internacional, garantizando su inclusión política, social y productiva, con el propósito de conseguir mayores niveles de desarrollo y bienestar en los grupos sociales más necesitados del país”.* Y como **visión** *“Atender a la población excluida del Sistema Educativo Formal, ofreciéndole una educación integral y de calidad, en todos los momentos y en todos los espacios a nivel nacional e internacional, convirtiéndolos de esta manera en protagonistas de su propio desarrollo a través de una formación que impulse los procesos liberadores para la transformación comunitaria y consolidación de la democracia social, protagónica y participativa indispensable para la construcción del socialismo bolivariano”*⁴⁴.

⁴⁴ www.misionrobinson.gov.ve

3.5.1.1- La “Misión Robinson” tiene tres fases.

Robinson 1 "Yo, sí puedo": Esta fase llega a todos los rincones de Venezuela, alfabetizando a todos aquellos venezolanos y venezolanas que aún no sepan leer y escribir, utilizando el método "Yo si puedo".

Robinson 2 Batalla por el Sexto Grado: La misión Robinson 2, surge en septiembre de 2003 con el fin de garantizar la prosecución al sexto grado, tanto de los egresados de Robinson 1, como de todas aquellas personas que por algún motivo abandonaron en algún momento sus estudios de educación formal.

Robinson 3 Círculos de trabajo y estudio: La tercera fase de la Misión Robinson, surge en septiembre de 2006 con la finalidad de difundir y establecer el hábito de la lectura, para el reforzamiento y actualización de temas políticos, económicos, sociales y culturales de interés nacional.

3.5.1.2- La “Misión Ribas”.

Se proponía reinsertar a los desertores del sistema, es una misión educativa dirigida a jóvenes y adultos(as) para su formación en el nivel de secundaria para egresar como bachilleres de la República, y la “Misión Sucre” que apuntó a crear condiciones para que los venezolanos pudieran cursar la Universidad.

3.5.1.3- La “Misión Barrio Adentro”.

Se propuso extender a nivel nacional el concepto de Medicina General Integral. Tiene como objetivo crear un sistema de salud de asistencia primaria en los barrios de menores recursos. Además de la atención médica, tiene previsto proveer medicamentos en forma gratuita, tratamiento odontológico y oftalmológico.

3.5.2- Misiones de producción.

Se han implementado por parte del Gobierno tres programas que apuntan a generar procesos productivos y laborales, éstas son: “Misión Mercal”, “Misión Zamora”, y la “Misión Vuelvan Caras”.

3.5.2.1- La “Misión Mercal”.

La “Misión Mercal” si bien es principalmente para asegurar el acceso a la alimentación por parte de los más pobres, tiene la contrapartida de quienes producen los alimentos son grupos de familias, pequeñas empresas y cooperativas organizadas, apuntando así a la independencia alimenticia.

3.5.2.2- La “Misión Zamora”.

La “Misión Zamora” el objetivo es la explotación de las tierras ociosas, durante su implementación se han adjudicado más de dos millones de hectáreas a 10.000 familias que tenían el deseos de trabajarlas.

3.5.2.3- La “Misión Vuelvan Caras”.

La “Misión Vuelvan Caras” apunta a la integración del mercado de trabajo a la mano de obra desocupada crónica, a través de formación de cooperativas, dando facilidad de créditos. Estos programas tienen un componente formativo, donde a los trabajadores se los preparan para desempeñar diferentes tareas como por ejemplo en la rama de producción y/o servicios.

Los programas están dirigidos a los participantes de las misiones mencionadas anteriormente, por lo tanto oficia de “ruta de salida” para aquellos que participaron de misiones que apuntaban a la educación y salud.

El sistema está pensado de forma que ayude a generar una base que asegure una nivelación educativa, niveles mínimos de salud y alimentación, para luego terminar ofreciendo una capacitación técnica productiva con el objetivo de poder insertarlos en proyectos de carácter local.

3.6- Antecedentes Nacionales: análisis y comentarios sobre experiencias en Uruguay.

En el Uruguay hay experiencias en trabajos transitorios y políticas activas de empleo, que han transitado en dos organismos institucionales, por un lado el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por otro, por Intendencia Municipal de Montevideo.

3.6.1- Ministerio de trabajo y seguridad social.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tiene como cometidos el estudio de las políticas activas de empleo y formación profesional, tal como establece la Recomendación 195 “...*exhorta a los Estados Miembros a formular y aplicar políticas de educación, formación y aprendizaje permanente que promuevan la empleabilidad de las personas a lo largo de la vida*”⁴⁵. Posteriormente se crea la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) por ley 16.320 de noviembre 1992, que es una unidad ejecutora del MTSS y tiene como cometidos promover la inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados, priorizando las personas con menores posibilidades de ingreso al mercado laboral, e impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo .

3.6.2- Junta Nacional de Empleo.

Se crea la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con función de asesoramiento de la DINAE, esta es un organismo que tiene una composición tripartita, esta integrada por el Director de la DINAE, además representantes de los trabajadores y de los empleadores. Tiene encargada la administración

⁴⁵ Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente- OIT- GINEBRA- Primera edición 2005.

del Fondo de Reversión Laboral (FRL), que financia la gran mayoría de las políticas de empleo.

Desde el 2003 se han realizado diferentes programas orientados a la capacitación laboral y empleos transitorios, creados para afrontar la crisis económica del año 2003.

3.6.2.1- Programa de Capacitación

Su objetivo principal es facilitar la reinserción de los trabajadores al mercado laboral a través la capacitación. En principio la población objetivo de este programa fueron los trabajadores que se encuentran en Seguro de Desempleo, posteriormente se comenzaron a implementar nuevos programas que apuntan a la población con dificultades específicas para su ingreso al mercado laboral. A modo de ejemplo podemos citar programas dirigidos a Jóvenes (PROJOVEN), a mujeres (PROIMUJER), a personas con capacidades diferentes (PROCLADIS), y a trabajadores rurales.

3.6.2.1.1- Programa Projovent

Dirigidos a jóvenes de bajos ingresos, entre 17 a 24 años, que no tengan empleos formales ni informales y desertores del sistema educativo. Además se incluía la realización de pasantías.

3.6.2.1.2-Programa Proimujer (Promoción de la igualdad de oportunidades a la mujer).

Dirigido a mujeres que hayan perdido su empleo (entre 18 a 55 años), o que lo estén buscando por primera vez (menores de 40 años) con educación primaria completa, y no haber finalizado educación técnica en el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) o la educación secundaria en el Consejo de Educación Secundaria (CES). Además se incluía la realización de pasantías.

3.6.2.1.3- Programa Procadis.

Dirigido a personas con capacidades diferentes, con el objetivo de realizar una capacitación específica e insertarlos laboralmente.

3.6.2.1.4- Programa trabajadores Rurales

El objetivo fue recalificar al trabajador rural para facilitar su adaptación a los requisitos de calificación que experimentaba el sector rural.

3.6.2.1.5- Empleos Transitorios

La JUNAE se incorporó al programa de “Actividades Comunitarias” creada por el decreto 231/03 del 5/6/2003, que desarrollaremos mas adelante.

3.6.3- Intendencia Municipal de Montevideo

Han existido en este último tiempo tres programas que implican empleos transitorios y uno de emprendimientos a nivel municipal

3.6.3.1- Barrido Otoñal

Es un programa educativo-laboral que funciona desde el año 2002, desarrollada por la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo y la División Limpieza, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Focalizado a mujeres jefas de hogares mayores de 18 años que tengan hijos a cargo, que se encuentren desempleadas y su nivel educativo sea inferior a ciclo básico.

Las actividades laborales a desarrollar son la limpieza de calles cordones, veredas, papeleras, entorno de árboles y contenedores. El programa es implementado por instituciones de promoción social, sin fines de lucro, que promoverán el desarrollo personal y facilitar las condiciones para su inserción laboral.

Las actividades educativas a desarrollar son nivelación, alfabetización, computación, derechos sexuales y reproductivos, autoestima, violencia doméstica, orientaciones civiles y laborales.

3.6.3.2- Jornales Solidarios

Este programa surge como respuesta a la crisis económica del año 2003, se centro en generar un número de jornales para mejorar el ingreso de los hogares más afectados por la crisis económica, brindando una experiencia socio-laboral.

Participaron diferentes organizaciones sociales quienes se encargaron de cumplir con el plan de obras que surgía de la necesidad que planteaban los diferentes Centros Comunales Zonales, la idea era realizar obras de infraestructura de valor comunitario.

3.6.3.3- Trabajo por Montevideo

Este programa fue una continuación de Jornales Solidario, siendo una combinación de éste con el mencionado Barrido Otoñal. El objetivo del programa es combinar el trabajo y la educación, generar ingresos y utilizar al trabajo como un recurso integrador y educar en ciudadanía y empleabilidad.

Las diferencias de Trabajo por Montevideo con Jornales Solidarios fue la integración al programa de otros actores sociales, un incremento en la inversión, y la incorporación en el pliego de un llamado a ONGs para presentación de propuestas de proyecto educativos.

3.6.3.4- Programa Microcrédito para Mujeres Emprendedoras

En el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, surge el programa apuntando a mujeres mayores de 18 años, con una idea de

negocio clara o un emprendimiento en funcionamiento en que se realice la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios, no tener deudas pendientes de pago, no haber sido beneficiario por otros programas de crédito y como requisito excluyente se debe presentar una muestra en el caso de productos, y una carta de presentación en el caso de servicios.

Dentro de los requisitos para la selección, debe presentarse un plan de negocio con viabilidad económica y financiera otorgado por la Unidad Pymes⁴⁶, formalizar la actividad empresarial ante todos los organismos públicos correspondientes a su giro comercial previo al otorgamiento del crédito.

3.6.4- Gobierno central

Como respuesta a la dura situación económica generada en el año 2003, el gobierno nacional decidió implementar un programa de empleos transitorios llamado "Empleo en Actividades Comunitarias". Coordinado con las diferentes Intendencias Municipales de todo el país, orientado a que los participantes realicen actividades de valor comunitario.

3.6.4.1- Programa de Empleo de Actividades Comunitarias

El programa de Empleo de Actividades Comunitarias es instrumentado en forma conjunta por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en convenio con las intendencias departamentales y organizaciones sociales sin fin de lucro, como política de participación en el mercado de trabajo en actividades de servicios para la comunidad a cambio de la transferencia de dinero.

El programa estaba dirigido a jefas/es de hogares desocupados de larga duración y que presenten un nivel educativo bajo, combinado con un bajo nivel de ingreso, lo que denota su situación de vulnerabilidad social.

Como lo establece el decreto que creo los programas de Empleo en Actividades Comunitarias:

"Artículo 1°. Los Programas de Empleo Directo en Actividades Comunitarias serán aquellos destinados a contribuir al proceso de mejora en los niveles de empleo, mediante la utilización temporal de personal en las tareas y obras implementadas por personas públicas estatales. Los referidos Programas estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2004".

"Artículo 2°.- Entiéndese por Programas de Empleo Directo en Actividades Comunitarias aquellos implementados por personas públicas estatales por sí o a través de terceros, por los cuales se contrata personal a término a efectos de realizar tareas comunitarias, de interés social o de emergencia.

⁴⁶ Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional- IMM

Los respectivos contratos:

a) Tendrán un plazo máximo de cinco meses, con un tope de dieciséis jornadas de trabajo en el mes.-

b) La remuneración mensual no podrá exceder, por todo concepto, de la suma equivalente a una vez y media el Salario Mínimo Nacional⁴⁷.

En el segundo año de implementación (año 2004) con la experiencia vivida en el año anterior (año 2003), con denuncias, reclamos, se incorpora al programa la JUNAE y el PIT-CNT, a su vez se firmó un convenio con el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines (SUNCA), para que los obreros calificados pertenecientes a la bolsa de empleo del sindicato, se incorporen a las cuadrillas de trabajo. Cobrando sus jornales y demás beneficios según lo establecido en la ley 14.411 que rige para el sector.

⁴⁷ Decreto 231/03 del 5 de junio de 2003.

4. Análisis Uruguay Trabaja.

4.1- Antecedente Inmediato: Trabajo por Uruguay.

En el año 2005 fue creado el **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)** mediante la Ley N°17.866 con el objetivo de atender a aquellas personas en situación de indigencia y/o extrema pobreza.

Una vez creado el MIDES, se procedió inmediatamente a la implementación del **Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)**, el que consistía básicamente en una transferencia monetaria denominada **“Ingreso Ciudadano”** para aquellos hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, beneficio que a su vez los habilitaba a participar de una serie de programas complementarios.

Tanto el Ingreso Ciudadano como los demás programas asociados, fueron creados para atender la situación de emergencia social en la que el país se encontraba, por lo que una vez superada esa instancia, estos programas debían finalizar para dar a lugar a políticas y programas de carácter permanente.

Y es en el marco del PANES y como componente del mismo, que se creó el programa **“Trabajo por Uruguay” (TxU)**, el que fue presentado y defendido como un **programa social** con el que se buscaba...*“Contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social”*⁴⁸

Para el diseño de este programa se consideraron los antecedentes de los programas llevados adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo: Barrido Otoñal, Jornales Solidarios y Trabajo por Montevideo.

En TxU podían participar quienes eran titulares de cobro del Ingreso Ciudadano, debiendo ser además **mayores de 18 años, desocupados y no percibir prestación social alguna** (salvo Asignación Familiar y prestaciones por discapacidad). La participación en el mismo era voluntaria y para ello debían inscribirse una vez hecha la convocatoria desde el MIDES; posteriormente se procedía a un sorteo público para la conformación de los grupos, sorteándose la cantidad necesaria para cubrir los cupos disponibles más una cantidad adicional de suplentes (con los que se procedía a llenar los lugares que pudieran quedar vacantes). El sistema del sorteo era necesario ya que para cada convocatoria, el número de inscriptos superaba en varias veces los cupos disponibles.

⁴⁸ “Objetivo General” Llamado 01/06/108/Trabajo por Uruguay/Panes – Febrero 2006

Las tareas desarrolladas en el programa se realizaron en organismos públicos en jornadas de 6 horas diarias, de lunes a viernes y con una duración que en los dos primeros llamados alcanzó los 4 meses y que en los siguientes se extendió a 5 meses. Pero además de la parte operativa, los participantes debían concurrir obligatoriamente a talleres de capacitación fuera del horario de trabajo, los que tenían una carga de 20 horas mensuales y se extendían un mes más luego de terminada la parte operativa, completando 6 meses en total.

Las tareas operativas eran identificadas previamente por los organismos públicos interesados, luego de lo cual se las presentaban al MIDES. El Ministerio las evaluaba, aprobaba las que consideraba apropiadas al perfil de los participantes y objetivos del programa, y finalmente elaboraba en base a ellas "Memorias Descriptivas". Una vez listas las Memorias Descriptivas, el MIDES procedía a efectuar llamados con el objetivo de seleccionar **Organizaciones de Sociedad Civil (OSC)** las que de ser elegidas, debían asumir la gestión integral de la propuesta bajo la supervisión técnica y administrativa del equipo de TxU del MIDES.

Las OSC interesadas en una o más Memorias Descriptivas, debían presentar propuestas de intervención las que eran evaluadas por el MIDES mediante un tribunal. Entre los diferentes aspectos valorados positivamente, el MIDES destacaba la experiencia que la OSC tuviese en **"proyectos que vinculen formación/capacitación/trabajo..."** y también **"la adecuación de la propuesta formativa/operativa/laboral con el perfil de los participantes"**.⁴⁹

Además del objetivo general del programa, en el llamado público del programa se enumeraban los siguientes objetivos específicos:

- **Desarrollo de tareas de valor público** que signifiquen oportunidades de puestos de trabajo para los Beneficiarios del PANES.
- **Mejorar el ingreso económico** de las familias participantes
- Desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes de TxU
- **Apoyar el desarrollo de itinerarios personales** orientados a la mejora del ingreso ya sea **fortaleciendo las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente**.
- Potenciar canales de inclusión social mediante el intercambio e interacción con las organizaciones sociales y las redes locales.
- Promover relaciones sociales equitativas y solidarias de género e intergeneracionales
- Facilitar acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral

Entonces, en esta primera aproximación al programa TxU, si bien se lo define como un programa social, el mismo representó una oportunidad de trabajo transitorio para desocupados de larga duración, con baja escolaridad y en situación de pobreza. Además, se

⁴⁹ "Criterios para evaluación y ..." Llamado 01/06/108/Trabajo por Uruguay/Panes – Febrero 2006

buscó para la implementación del programa, OSC con experiencia en proyectos vinculados a la formación-capacitación-trabajo ; y dentro de los objetivos específicos del llamado, se pueden encontrar metas relacionadas a la mejora económica de los hogares, así como también metas orientadas a fortalecer competencias laborales para el autoempleo o empleo dependiente.

En cuanto a las tareas y el rol de las organizaciones en el programa, es interesante la descripción que de las mismas se hacía en el llamado; dentro de las que se destacan:

-A nivel administrativo-contable:

- ⊕ Incluir en la plantilla de trabajo de la organización a todos los trabajadores de los grupos que sean adjudicados a cada organización de acuerdo a las normas legales vigentes.
- ⊕ Los participantes debían regirse por el reglamento interno vigente en cada organización, común a todos los trabajadores de la misma.
- ⊕ Realización de un contrato de trabajo mensual a cada trabajador por 6 horas diarias por un período de 5 meses.
- ⊕ La liquidación, emisión de recibos y pago de salarios, jornales, beneficios sociales, etc., que pudieran corresponder a los participantes.
- ⊕ Contratación del seguro de accidentes laborales del Banco de Seguros del Estado para todos los trabajadores desde el primer día.
- ⊕ El registro y control de las asistencias de los participantes

-A nivel formativo-acompañamiento: Lo que se pedía a la organización es que se utilizara el trabajo como una herramienta de acercamiento y promoción de procesos personales y colectivos de fortalecimiento y mejora; la centralidad estaba en las personas. El programa debía lograr que el participante se reconociera como sujeto de derecho, se apropiara de su ser ciudadano y del ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones.

Pero más allá de que reiteradamente se reforzaba el concepto de que se trataba de un programa social y que por tanto se apuntaba al “fortalecimiento ciudadano”, dentro de las tareas a desarrollar por las OSC, se les exigía tener un vínculo laboral con cada participante al punto de ser incorporados como trabajadores a la plantilla de la organización. Además, desde la parte formativa se instó a que los supervisores y talleristas de las organizaciones oficiaran como modelos de trabajador, con el objetivo de que sus actitudes y conductas fueran incorporadas por los participantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje; de esta forma los participantes “aprendían a trabajar, trabajando” e internalizaban los códigos del mundo del trabajo y el ejercicio de derechos.

Dentro de la parte formativa, esta se extendía un mes más luego de terminadas las tareas operativas, donde las OSC debían *“acompañar y orientar a los grupos de trabajadores/as.....con el objetivo de fortalecer*

*el egreso del Programa apoyando en la elaboración personal y/o colectiva de proyectos de mejora de ingresos económicos que potencien los aprendizajes adquiridos*⁵⁰; esto significa que las OSC debían fortalecer a los participantes del programa en cuanto a estrategias de salida del programa, en especial, *“atendiendo a la mejora en el nivel de empleabilidad y de ingresos económicos”* ya sea a través del empleo dependiente o independiente.⁵¹

En el trabajo de sistematización presentado por el MIDES en diciembre de 2007 sobre el programa TxU, se incluyó como anexo un cuadro que resume el “Contenido de las propuestas educativas” desarrolladas por las OSC gestoras de los diferentes proyectos. Mayoritariamente, los contenidos de estas propuestas estaban orientados a el mundo laboral y a la mejora de la empleabilidad de los participantes; propuestas cuyos contenidos fueron aprobados por el MIDES.⁵²

Por otra parte, aquellos que participaban de TxU tenían el beneficio del subprograma **“Atención Integral de la Salud Bucal”** con el que se pretendía mejorar a través del tratamiento odontológico la salud física y psicológica de la persona, pero también mejorar las posibilidades de inclusión en el mercado laboral.

En esta segunda aproximación, el programa TxU parece tener varias similitudes y puntos de contacto con programas vinculados a políticas activas de mercado de trabajo y que fueron desarrollados brevemente en el capítulo primero del marco teórico de este trabajo monográfico. De acuerdo a lo descrito en ese capítulo, TxU reuniría las mismas características de los “Programa de Creación de Empleo”, en este caso en el sector público y orientado a personas con claras dificultades de inserción laboral.

A nivel del MTSS no existían, al momento de la implementación de TxU, políticas de empleo que atendieran específicamente a estos sectores con serias dificultades a la hora de obtener un empleo ya sea por su baja instrucción, por la pérdida de sus habilidades y competencias como consecuencia del desempleo crónico y/o las demás dificultades asociadas a los quintiles más pobres.

Entonces, si bien la implementación de políticas activas de mercado de trabajo están fuera de la órbita del MIDES, parece ser que este asumió la puesta en práctica de alternativas que fuesen adecuadas a estos sectores específicos.

⁵⁰ “Descripción de tareas y rol de las...” Llamado 01/06/108/Trabajo por Uruguay/Panes – Febrero 2006

⁵¹ Cap.IV: Descripción de lo realizado 2005-2007(Sistematización programa Trabajo por Uruguay[Mides])

⁵² Ver tabla de “Contenidos de propuestas” anexo a este material

Con la finalización del PANES en diciembre de 2007 también llegó a su término TxU. En el período de funcionamiento del programa (setiembre 2005 – diciembre 2007) las cifras muestran lo siguiente:

- se crearon **15.449 oportunidades** laborales para personas en situación de pobreza a lo largo del período.
- participaron efectivamente **15.684 personas** si se toman en cuenta la inclusión de los suplentes.
- culminaron el programa **14.742 participantes**.
- se realizaron acuerdos para realizar tareas con **22 organismos públicos** en **todos** los departamentos del país.
- en todos los llamados hubo una amplia participación de mujeres (**77%**) de las cuales el **91%** culminó el proceso.
- se realizaron convenios para la atención de la salud bucal de **10.303 participantes** de los 19 departamentos.
- la implementación del programa requirió la firma de 543 convenios con OSC de todo el país generando **3.770** puestos de trabajo (estables y puntuales).

Los datos anteriores fueron extraídos del trabajo de sistematización que presentó el MIDES al cierre de TxU en el 2007. Dentro de este mismo material se destaca que “...El 7% de los participantes de TxU que permanecieron en el programa por más de dos meses lograron una inserción formal”⁵³ y de allí extraemos el siguiente cuadro:

Departamentos	Trabajadores (más de 2 meses)	Inserciones Laborales Formales	Porcentajes de Inserciones
Artigas	701	60	9%
Canelones	1.792	113	6%
Cerro Largo	266	14	5%
Colonia	302	27	9%
Durazno	104	7	7%
Flores	92	1	1%
Florida	129	9	7%
Lavalleja	246	5	2%
Maldonado	122	8	7%
Montevideo	5.742	348	6%
Paysandú	977	116	12%
Río Negro	555	74	13%
Rivera	1.086	51	5%
Rocha	255	17	7%
Salto	369	23	6%
San José	898	56	6%
Soriano	418	24	6%
Tacuarembó	471	23	5%
Treinta y Tres	217	8	4%
Total	14.742	984	7%

⁵³ Cap.IV: Descripción de lo realizado 2005-2007(Sistematización programa Trabajo por Uruguay[Mides])

Fuente: Noviembre 2007- Equipo Técnico Trabajo por Uruguay- Dirección de Desarrollo Ciudadano- MIDES

Si bien dentro de la sistematización también se resalta continuamente que el programa no era de empleo, las inserciones formales alcanzadas por los participantes de TxU son atribuidas forma indirecta al programa.

Pero más allá de los resultados “en cifras” recogidos en la mencionada sistematización, y que fueron muy importantes, lo relevante del programa lo encontramos en los efectos y aprendizajes que este dejó en los participantes.

Hay que recordar que mayoritariamente los participantes de TxU nunca habían tenido un trabajo formal, por lo que la firma de un contrato laboral y la inclusión en la plantilla de la OSC tenía un fuerte valor simbólico para las personas además que les significó acceder a los derechos y beneficios propios de un trabajador formal. El ser dados de “alta de actividad” en BPS como trabajadores les significó ser incluidos en un sistema de protección social desconocido por ellos hasta ese momento además de los beneficios del aguinaldo, licencia y salario vacacional.

Por otra parte esta primera experiencia en una relación laboral formal les significó incorporar día a día habilidades, destrezas y códigos del mundo del trabajo, por lo que este programa no formó a los participantes en un oficio puntual pero si les permitió mejorar sus aptitudes generales para integrarse al mercado laboral formal.

También por el lado económico el programa tuvo un fuerte impacto a nivel de los hogares: el 77% de los participantes logró mejorar los ingresos de sus familias (mejoraron alimentación, vestimenta y condiciones de la vivienda).⁵⁴

No se debe dejar de mencionar que las tareas realizadas por los participantes en el marco del programa tuvieron repercusiones altamente positivas en los lugares en los cuales se trabajó, logrando la satisfacción del organismo público por la calidad de las tareas así como la de los participantes por el reconocimiento de la comunidad.

En resumen, el programa TxU tuvo resultados importantes en cuanto a la convocatoria y nivel de participación alcanzados, así como también por el impacto de las tareas realizadas en los organismos públicos. Igual de alentadores resultaron los efectos sobre los participantes en cuanto a como se incorporaron a una relación laboral formal, las habilidades que en ella desarrollaron, así como la mejora en la autoestima y en los ingresos de sus hogares.

⁵⁴ Cap.VI: A modo de síntesis (Sistematización programa Trabajo por Uruguay[Mides])

4.2- Uruguay Trabaja: Análisis del Programa

El PANES fue una estrategia de corto plazo con la que se hizo frente a la situación de emergencia social en la cual el país se encontraba y si bien los datos recabados por el INE expusieron una reducción de la extrema pobreza (del 3.43% al 1.36%) y de la pobreza (del 29.23% al 24.33%) en el período 2005-2006, la vulnerabilidad, la excusión y la pobreza continuaban afectando a un sector importante de la sociedad uruguaya a diciembre de 2007, momento en que dicho Plan llegó a su término.

Sobre las dificultades que el gobierno del presidente Dr. Tabaré Vazquez reconocía aún en el debe se identificaron puntualmente *“...desempleo que se ubica en el entorno del 9% (ECH 2007, INE), con mayor incidencia en los sectores pobres (y más aún en mujeres y jóvenes); cuentapropistas sin local (sin coberturas sociales); informalidad del orden del 30%; dificultades significativas de una porción de la PEA en una inserción estable y formal en el mercado laboral...”*⁵⁵

Por los anteriores motivos, durante más de un año, el Consejo Nacional de Políticas Sociales trabajó en la elaboración de un nuevo conjunto de propuestas, pero ahora apostando al mediano y largo plazo, que continuara y profundizara los logros del PANES. El resultado de ese trabajo fue el Plan de Equidad, aprobado por el Gabinete Social el 9 de abril de 2007 y que actualmente se está implementando.

El Plan de Equidad abarca a toda la población pero sus programas y componentes priorizan a aquellos sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza e involucra para su implementación directa ya no solo al MIDES puesto que requiere de otras organismos públicos como ser el MSP (para el FONASA) y el MTSS (con Objetivo Empleo).

Entre los programas que son responsabilidad del MIDES en el marco del Plan de Equidad, encontramos a **“Uruguay Trabaja”, en adelante UT**, el cual es un subprograma dentro del componente **“Trabajo Promovido”**; componente dentro del cual también se ubica un segundo programa denominado **“Objetivo Empleo”, en adelante OE** y que está bajo la órbita del MTSS.

Estos dos programas tienen cada uno sus particularidades pero coinciden en cuanto a que ambos toman al trabajo como herramienta integradora y que además su población objetivo son **desocupados por más de dos años en situación de pobreza, con menos de 9 años de escolaridad, y tener entre 18 a 64 años.**

En el caso del programa UT, el mismo es definido como un programa social y por ello de su afectación a la **Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano** del MIDES, misma dirección responsable, durante la implementación del Panes, de TxU. Y es que precisamente UT viene

⁵⁵ Pág 15 y 16 “Plan de Equidad” (Consejo Nacional de Políticas Sociales)

a ocupar el lugar dejado por TxU aunque sería un error pensar que esta nueva propuesta es idéntica a la anterior; pues muy por el contrario incorpora una serie de innovaciones que lo acercan aún más a una política activa de mercado de trabajo.

Entre las diferencias respecto a TxU, encontramos que UT tiene su propia ley que lo crea (**Ley Nº 18240**) lo cual le da carácter permanente, con su respectivo decreto reglamentario.

La ley 18240 define en su primer artículo al programa UT como de **“acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral”** y lo pone bajo la administración del MIDES. Como primer aspecto a destacar, la ley establece que en el marco del programa se realizarán trabajos transitorios, lo cual da el derecho al **cobro de una prestación** denominada **“Apoyo a la inserción laboral”**. Esto significa que los participantes de este programa no cobran un salario a cambio de las tareas realizadas sino que perciben una prestación la cual *“no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones”* y que por tanto, dada su naturaleza, ya no es pagada por las Organizaciones de Sociedad Civil, en adelante OSC, sino por el BPS.⁵⁶

Vinculado al hecho de que quienes participan en UT cobran una prestación, tenemos que la ley también establece que dado que las tareas se realizan en el marco de un programa socioeducativo, la participación en el mismo *“no implicará relación funcional de los beneficiarios con el Ministerio de Desarrollo Social ni con los organismos u organizaciones referidos en los artículos 1º y 3º ”* y tampoco *“integrarán las nóminas de personal de dicho Ministerio ni de los mencionados organismos u organizaciones ni estarán comprendidos en sus regímenes de remuneraciones y beneficios”*⁵⁷. Por lo tanto, quienes participan en UT **no son trabajadores** en el sentido tradicional, lo cual implica que no tengan derecho a licencia, salario vacacional ni aguinaldo.

Sin embargo, si bien la ley la define expresamente como una prestación, la misma es considerada materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social exclusivamente personales, aplicándose un 15% por concepto de aporte jubilatorio y un 3% por seguro de enfermedad. Entonces, el período en que las personas participen en el programa es computado por el BPS como actividad de “Industria y Comercio” y están habilitados además a la percepción de los subsidios por maternidad y enfermedad a que hubiera lugar.⁵⁸

Por lo tanto, UT surge como un programa social permanente, creado por ley, en el que no habría vínculo laboral y que por participar en él se cobra una prestación. A pesar de lo anterior, la llamada prestación posee características que lo aproximan en

⁵⁶ Artículos 8 y 9 “Ley 18240”

⁵⁷ Artículo 7 “Ley 18240”

⁵⁸ Artículo 10 “Ley 18240”

algunos puntos al salario dado que se paga como contrapartida por la realización de tareas de valor, es objeto de aportes al BPS, genera antigüedad por concepto de “Industria y Comercio” y da lugar a beneficios como licencia maternal y por enfermedad.

Dado que es un programa focalizado, la ley define las condiciones que tienen que tener las personas para poder participar del programa UT y que son las siguientes:

- ⊕ Ser residente en el país.
- ⊕ Mayor de 18 años y menor de 65 años de edad.
- ⊕ Poseer nivel de escolaridad inferior al 3er año del Ciclo Básico o su equivalente.
- ⊕ Ser desocupado laboral por un período no inferior a los dos años inmediatamente anterior al inicio del programa.
- ⊕ Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica según criterios estadísticos, teniéndose en cuenta entre otros factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

De la enumeración anterior de requisitos para el ingreso a UT se desprende primeramente que el rango de edad es amplio y que deja fuera a personas que por su edad están cubiertos por otros componentes del Plan de Equidad: las **Asignaciones Familiares “mejoradas” del PE** para los menores integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y el subsidio denominado **“Asistencia a la Vejez”** para los mayores de 65 años de edad que presenten carencias para cubrir sus necesidades vitales.

Donde si se concentra UT, dado los requisitos que exige la ley, es en incorporar al programa a aquellos sectores que por sus características tienen mayores dificultades de obtener un empleo formal, que como ya expusimos en el marco teórico son los que poseen baja escolaridad, son desocupados de larga duración e integran hogares en situación de pobreza.

Particularmente, para determinar la vulnerabilidad socioeconómica de las personas que se inscriben al programa, el MIDES aplica una fórmula estadística denominada “algoritmo” la cual según el resultado que arroje establece si la persona cumple o no con esa condición.

Esta ley también indica una serie de “Incompatibilidades”, con lo que, si se detectara que algún inscripto o participante del programa cumple con alguna de ellas, el mismo quedará eliminado de UT. Las incompatibilidades que enumera el artículo 6 de la ley son las siguientes:

- ⊕ Haber participado del programa TxU o UT
- ⊕ Quienes estén en actividad, perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilaciones de cualquier naturaleza.
- ⊕ Los titulares o integrantes, aún sin actividad, de empresas activas registradas en el BPS o en la DGI.

Respecto a la última incompatibilidad, debe precisarse que en los hechos la misma no es tomada en consideración pues se detectó que con su aplicación se dejaba fuera del programa a personas que eran claramente población objetivo. Por otra parte, la razón de que participen una sola vez en programas de estas características se fundamenta, primero, en brindar la posibilidad de participar a la mayor cantidad de personas posible, pero también, que la opción laboral para estas personas no sean solamente estos programas de trabajos transitorios, sino que los mismos sean parte de un proceso para una posterior inserción laboral real.

Mediante la ley se pauta una serie de requisitos, condiciones e incompatibilidades respecto al programa, con las que se define el perfil de los participantes de UT: hombres y mujeres con baja escolaridad, desocupados de larga duración, integrantes de hogares pobres y que no son beneficiarios de ciertas prestaciones sociales.

Respecto al funcionamiento del programa en general, la ley pauta que el MIDES debe solicitar a los organismos públicos el que identifiquen las tareas de valor público que puedan realizarse en el marco del UT. Una vez recabadas, el MIDES debe seleccionar aquellas tareas que estén más afín a los objetivos del programa para acordar posteriormente con las OSC la realización de las mismas. También le corresponde al MIDES efectuar la convocatoria a nivel Nacional para la participación en el programa.

Como se mencionó anteriormente, quienes participan en el programa deben realizar trabajos transitorios de valor público por un período de hasta nueve meses, percibiendo a cambio una prestación que como tal, la ley establece que debe pagar el BPS con los fondos que le transfiera el MIDES a esos efectos. Para garantizar el correcto pago de la prestación, el MIDES debe informar al BPS los ingresos y egresos de participantes, así como también los descuentos que puedan corresponder a la prestación (ejemplo: por faltas injustificadas).

Por último es importante señalar que la ley enumera los motivos por los cuales se puede dar el cese en la participación en el programa; a grandes rasgos son: vencimiento del plazo del programa; por voluntad del participante; por razones disciplinarias; o por la detección de algunas de las incompatibilidades ya indicadas.

En este nuevo programa de trabajo transitorio del MIDES, nuevamente las tareas se realizan en organismos públicos y con el acompañamiento social de OSC. A cambio de las tareas se paga a cada participante y por intermedio del BPS una prestación, para lo cual, esta institución debe trabajar coordinadamente con el MIDES a efectos de efectuar correctamente esos pagos.

La mencionada ley tiene su correspondiente decreto reglamentario, del cual destacaremos aquellos aspectos más relevantes para nuestro análisis.

En lo que se refiere a la convocatoria para participar del programa, el decreto establece que si la cantidad de postulantes excede el cupo previsto de participantes, el MIDES debe proceder a una primera selección mediante sorteo público para cubrir esos cupos además de sortear una razonable cantidad de suplentes.

Por su parte, además de la responsabilidad del pago de la prestación, el decreto le confiere al BPS la tarea de realizar los controles necesarios para determinar si los postulantes al programa cumplen con los requisitos de los literales B) y C) del artículo 5º de la ley 18240 y/o si están en algunas de las incompatibilidades descritas en el artículo 6º de dicha ley. Esto es una diferencia importante respecto a TxU, pues en UT se requiere de toda una “depuración” para determinar si cada postulante es del perfil buscado, lo que ya venía dado en el anterior programa del PANES.

En lo que se refiere a los participantes de UT, el decreto determina que los mismos deben actuar de acuerdo al “**Reglamento de Participación**” que determine el MIDES, en el que se especifican los derechos y obligaciones de los propios participantes, de las OSC y del MIDES. Este reglamento de participación es una suerte de reglamento interno en el caso de las relaciones laborales, y que forma parte importante en el aprendizaje que las OSC deben trabajar con los participantes pensando en la mejora de la empleabilidad de los mismos.

Además, también se establece que cada participante debe firmar el “**Acuerdo de Participación**” mediante el cual la persona deja constancia de su aceptación de las condiciones del programa, lo cual cumple la misma función que la del contrato de trabajo en un vínculo laboral.

Recordemos que en TxU existía un vínculo laboral reconocido entre el participante y la Ocs, donde la persona firmaba un contrato laboral y debía adecuarse al reglamento interno que la organización aplicara a todos sus funcionarios. En UT, el acuerdo también se firma entre el participante y la OSC.

Un último aspecto relevante a destacar de este decreto es respecto a algunas consideraciones puntuales que hace vinculadas a los motivos por los cuales puede darse el cese de un participante en UT. Además de enunciar las ya establecidas por la ley, agrega razones de cese por privación de libertad del participante por orden de la justicia competente, por razones de mala conducta o disciplinarias de acuerdo al reglamento de participación, la inserción laboral del participante en otro empleo formal y/o la verificación de cambios en la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar que implique mejoras sustanciales en su nivel.

Si la razón del cese fuera por mala conducta u otros motivos disciplinarios, la misma debe ser comunicada formalmente al participante, el que dispondrá de diez días hábiles para presentar sus descargos. A su vez, el MIDES dispone de 15 días hábiles para adoptar una decisión

al respecto, la que también debe ser informada al participante. Esta última instancia es pasible de los recursos administrativos previstos en el artículo 317 de la Constitución de la República.

De lo anterior se desprende la necesidad de un trabajo fuertemente coordinado entre BPS y el equipo MIDES de UT dadas las tareas que el decreto le atribuye a uno y otro. También se destaca la aplicación a los participantes de UT de un compromiso de participación y la firma de un acuerdo de participación, propios ambos elementos de un vínculo laboral. En caso de cese por razones disciplinarias se prevé la aplicación de una serie de procedimientos que den garantías de recusar a los participantes desafectados del programa.

En los párrafos anteriores fueron desarrollados aquellos aspectos más relevantes tanto de la ley 18240 como de su decreto reglamentario. Otro elemento de relevancia del programa se encuentra en el mencionado **Compromiso de Participación**, el cual, dado que estipula los derechos y obligaciones de las partes involucradas (participante, OSC y MIDES), adquiere valor legal.

Primeramente debe mencionarse que en el Compromiso de Participación se establece que *“no se trata de un Programa de Empleo, sino que es netamente social”*; aunque inmediatamente agrega que se otorga *“una prestación de Seguridad Social, que exige como contrapartida la realización de tareas de valor público como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral”*⁵⁹

Como primer capítulo del Compromiso de Participación se establecen los “Derechos y Responsabilidades de los/as Participantes”. En esta primera parte del documento se establecen los requisitos de participación que establece la ley de forma que el participante esté en conocimiento de dichas condiciones. Lo que agrega este Compromiso a lo ya dispuesto por la ley en materia de “requisitos”, es que no podrán participar del programa aquellas personas que hayan aportado al BPS por más de tres meses en los dos últimos años, con lo cual se trata de no excluir a aquellos que puedan haber aportado por algún trabajo de zafra puntual.

El Compromiso también se encarga de informar a cada participante que lo que cobra por realizar las tareas y por asistir a las capacitaciones, no es salarial sino que es una prestación. Sin embargo, la llamada prestación es objeto de aportes al BPS, lo cual le permite acceder a beneficios sociales propios de un trabajador (licencia maternal, lentes, licencia por enfermedad), genera historia laboral como “Industria y Comercio”, además de cobrar esta prestación a mes vencido. Además del derecho al cobro de la prestación, los participantes tiene derecho a 30 minutos de descanso durante la jornada operativa y de capacitación.

⁵⁹ Antecedentes “Compromiso de Participación” (Programa Uruguay Trabaja [Mides])

Respecto a la asistencia al programa, la misma será de lunes a viernes en jornadas de 6 horas diarias. La diferencia que presenta respecto a TxU es que en el actual UT las tareas operativas se realizan durante cuatro días a la semana, destinándose el quinto día restante a las instancias de capacitación en el mismo régimen horario. Este cambio se hizo atendiendo las dificultades que tenían los participantes para poder asistir a los talleres de capacitación luego de haber trabajado previamente durante seis horas.

Se le exige a cada participante puntualidad y asistencia al programa, tanto a la tarea como a los talleres, de lo contrario la persona pierde el día y se le descontará de la prestación. Respecto a la **puntualidad** hay una tolerancia de 15 minutos, y la reiteración en las llegadas tardes puede dar lugar a sanciones. En el caso de **las inasistencias**, el Compromiso establece en que situaciones las mismas se consideran justificadas: por enfermedad del participante se justifican hasta 5 días, mediando certificado médico y con timbre profesional, debiendo presentarse dentro de los cinco días siguientes al reintegro de la persona; por enfermedad de los hijos se justifica el día debiendo cumplir las mismas formalidades anteriores; por duelo; por realización del Papanicolau, mamografía, examen de próstata y donación de sangre.

Con el tratamiento especial que se le da a las inasistencias por enfermedad se busca, por un lado, cubrir al participante durante los tres primeros meses en los que aún no ha generado derecho a la licencia por enfermedad, pero por otro, también se atiende a la particularidad que presentan quienes participan del programa ya que en su mayoría presentan carencias alimenticias y se encuentran fuera del sistema de salud, entre otras problemáticas.

Para las otras dos situaciones en las que se consideran justificadas las inasistencias, se trata de derechos que posee un trabajador cualquiera, por lo que de esta forma se está capacitando a los participantes de UT, entre otras cosas, en derechos laborales a través de la experiencia personal.

Por último, si un participante reitera faltas injustificadas y sin previo aviso, dará lugar a observaciones verbales y escritas, descuento del día y hasta suspensiones dependiendo de la reiteración; esto también se asemeja al tratamiento que del tema se hace con un trabajador formal.

Otra responsabilidad que debe asumir el participante de este programa es vinculado a la indumentaria, las herramientas y los materiales de trabajo. Cada participante debe utilizar la indumentaria solamente en el horario de trabajo al igual que los materiales y equipos, y son responsables de darles a los mismos un uso adecuado, quedando prohibido su uso fuera del programa. Estas exigencias también son similares a las que tienen los trabajadores formales en cualquier empleo.

A nivel de la tarea, las mismas son asignadas y orientadas por el equipo técnico de la OSC; la no realización de la tarea asignada es pasible de sanción y en caso de reiteración puede dar a lugar al egreso del participante del programa.

En lo que se refiere a las causales de cese, el Compromiso describe las ya mencionadas por la ley y el decreto reglamentario, y agrega que en caso de cese por cualquiera de esas causales, la persona no tiene derecho a ningún tipo de indemnización.

Entonces, el Compromiso en su primera parte da cuenta al participante sobre las generalidades del programa, la prestación, los requisitos que debe cumplir para estar en UT y los beneficios básicos que tiene dado los aportes a la seguridad social que hace. Pero muy importante también es la serie de responsabilidades que la persona debe comprometerse a cumplir si desea estar en el programa pues de esa forma logra ir incorporando como parte de la formación, los códigos del mundo del trabajo, apuntando a una futura inserción laboral.

Dentro del Compromiso se incluyen además, las responsabilidades que le competen en el marco del programa tanto a cada OSC como al MIDES. Más allá de la realización de las tareas operativas por las cuales convenió con el MIDES y el acompañamiento social que debe efectuar a cada participante, **la organización debe** informar al Ministerio sobre las asistencias y observaciones que corresponda sobre la actuación de cada participante, contratar cobertura de emergencia durante el horario de trabajo, enviar al MIDES copia de los acuerdos de participación firmados por las personas, proporcionar zapatos, gorros y demás implementos que sean necesarios para la realización de las tareas, así como un lugar adecuado para el descanso de 30 minutos.

Por el lado del MIDES, este se hace responsable: de la coordinación del programa; de realizar acompañamiento técnico a cada OSC para lo cual afecta a cada convenio un supervisor quien será un nexo entre los participantes, la OSC y los distintos organismos públicos; de coordinar y mantener la información actualizada con BPS a efectos de que las prestaciones se paguen correctamente y coordinar con los Organismos Públicos.

En un segundo y tercer capítulo del Compromiso de Participación, se establecen las responsabilidades que le corresponde a la OSC y al MIDES frente a cada participante; donde ambos ocupan de alguna forma el lugar de "empresa contratante", si estuviéramos en una relación laboral formal.

Para tener un panorama completo del programa UT, además de los documentos desarrollados y estudiados en los párrafos anteriores, es necesario incluir en el análisis aspectos importantes descritos en los llamados a "Presentación de Propuestas", mediante los cuales se seleccionan y contratan OSC.

Al igual que lo que ocurre con la Ley 18240, su Decreto Reglamentario y el Compromiso de Participación, en el Llamado a Presentación de Propuestas, como puntapié inicial a dicho documento se establece que UT es un programa social dado que su objetivo general es *“contribuir al desarrollo de procesos de integración social”*. Sin embargo, en dicho llamado y dentro de lo que allí se establece como objetivo general, se reconoce que ese proceso de integración social al que apunta UT se intenta lograr mediante *“estrategias socioeducativas y de **mejora del nivel de empleabilidad** de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración”*⁶⁰

Dentro de los objetivos específicos del programa, en el Llamado se plantean prácticamente los mismos que los que se fijaban para TxU: desarrollar tareas de valor público, brindar oportunidades laborales transitorias, facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios, mejorar el ingreso económico de los participantes, entre otros. Pero dentro de los objetivos específicos y los resultados esperados de UT, se incorporan novedades que son sustanciales: fortalecer el nivel de **empleabilidad** y lograr la inserción formal de al menos el 15% de los participantes.

También, dentro de los resultados esperados se incluye que:

- ⊕ 90% de las y los participantes con **conocimiento de derechos sociales y laborales**.
- ⊕ 80 % de las y los participantes **con destrezas y habilidades adquiridas** en por lo menos dos de los siguientes ítems: **certificación de ascenso en el nivel de educación formal, certificación de cursos de capacitación específica, certificación de cursos en informática**.
- ⊕ 60% de las y los participantes del programa **con estrategias de generación de ingreso mejoradas**.

Con TxU, entendemos, que más allá de los fines sociales que con el mismo se perseguían, también el programa contribuía a la mejora en la empleabilidad de los participantes dado que les permitía día a día incorporar habilidades, destrezas y códigos del mundo del trabajo, con lo que mejoraban sus aptitudes generales para integrarse al mercado laboral formal.

Con los objetivos que incorpora UT, se profundizan los lineamientos de TxU en cuanto a la mejora en el nivel de empleabilidad, estableciendo metas propias de una política activa de mercado de trabajo: formación en derechos sociales y laborales; adquisición de destrezas y habilidades mediante capacitación en competencias específicas y transversales; promover estrategias de generación de ingresos; e inserción laboral formal.

Respecto al perfil y requisitos de los participantes, el Llamado enumera lo mismo a lo que hace referencia la ley, el Decreto y el Compromiso; por lo que el programa es focalizado en personas por

⁶⁰ 1er Llamado a Presentación de Propuestas – Sub Programa Uruguay Trabaja – Año 2009

debajo de la línea de pobreza, con bajo nivel educativo y desocupación de largo plazo.

Y al igual que ocurría con TxU, con el Llamado de UT se convoca a la presentación de propuestas por parte de las OSC que estén interesadas en ejecutar el programa, correspondiéndole al MIDES seleccionar y contratar a las OSC que serán responsables de cada proyecto.

Para la evaluación y selección de las propuestas que se presenten, el MIDES debe conformar una Comisión Asesora a la cual le compete determinar para cada proyecto cual es la mejor propuesta de acuerdo los antecedentes institucionales de la OSC, la propuesta de intervención y el equipo técnico presentado. Lo que interesa de esta instancia de selección y evaluación de propuestas, es el papel preponderante que ahora tiene la experiencia en “lo laboral” que cada OSC demuestre en cada uno de los ítems mencionados:

- A nivel de los **Antecedentes Institucionales**, se puntúa entre otros:
 1. Experiencia en *proyectos que vinculen capacitación y empleo (JUNAE-DINAE) y procesos de acompañamiento personalizado; experiencia en ediciones de Trabajo por Uruguay.*
 2. Experiencia en *procesos de Inserción Laboral ; experiencia comprobable de vinculación con el mundo empresarial.*
- A nivel de la **Propuesta de Intervención**, se puntúa entre otros:
 1. Propuesta formativa en competencias transversales y específicas: *Pertinencia de los contenidos generales, estrategias realizables para los procesos de acreditación educativa, capacitación específica y capacitación en Informática (60hs)*
 2. Vinculo con el mercado empresarial: *Experiencia comprobable de relacionamiento fluido con empresas o asociaciones empresariales. Experiencia verificable de inserciones laborales logradas en el marco de programas similares.*
- A Nivel de el **Equipo Técnico Presentado**, se puntúa:
 1. En el Área de inserción laboral: *Experiencia específica en proyectos similares.*

También en este punto se puede observar el interés del programa por mejorar la empleabilidad de los participantes mediante objetivos claros y propuestas serias de trabajo, orientados a la inserción y a la formación de cada persona que pase por el programa.

Sobre las condiciones generales del programa, ya fue desarrollado en este material todo lo vinculado a las tareas operativas y las instancias formativas del programa. Pero sí es pertinente subrayar el espacio ganado por los talleres de capacitación en la totalidad del programa, dado que de las 30 horas semanales en las que el participante debe asistir al programa, solo 24 horas del total están asignadas a la parte operativa y 6 horas se destinan a la formativa; es decir se forman un día a la semana y trabajan los otros cuatro días restantes.

En el Llamado de UT, se hace una descripción precisa sobre las responsabilidades y el rol de las OSC respecto a la realización de las tareas laborales de valor público, la parte formativa y el acompañamiento social.

En lo que se refiere al área formativa, el MIDES exige al finalizar el programa, que cada OSC haya dictado 115 horas en capacitación específica y 77 horas en capacitación transversal.

La **capacitación en competencias específicas** implica una formación orientada a los perfiles ocupacionales que la OSC haya podido identificar localmente, lo que representa una capacitación que apunta a la inserción laboral.

Por su parte la **capacitación en competencias transversales**, pauta los contenidos que deben ser comunes a todos los grupos, siendo obligatorios:

- **60 horas de informática**
- **20 horas en técnicas de búsqueda de empleo**
- **Derechos laborales y seguridad Social**
- **Habilidades Emprendedoras**
- **Salud Ocupacional y Seguridad Laboral**
- Derechos sexuales y reproductivos
- Prevención de violencia familiar y doméstica

En el caso de la capacitación transversal también esta orientada mayoritariamente a formar al participante pensando en la mejora de su empleabilidad partiendo desde la búsqueda de empleo, conocimiento de los derechos laborales, talleres en salud ocupacional y seguridad laboral, además de la formación en informática.

La realización diaria de las tareas operativas le permite al participante el desarrollo de habilidades y destrezas, además de el aprendizaje que va logrando sobre los derechos, obligaciones y aspectos generales de una relación laboral y que junto con los talleres de formación, mejoran sus perspectivas de una inserción laboral formal.

Es importante mencionar que el programa UT tiene un acuerdo con ANEP mediante el cual se implementa la llamada "**Acreditación por Experiencia**", que le permite al participante del programa rendir los exámenes correspondientes al nivel en que se encontrara al ingresar a UT (tanto de primaria como secundaria) y que representa una innovación respecto a TxU. En este caso, la Acreditación por Experiencia sustituye en su totalidad a la capacitación específica, manteniéndose las transversales. Esta otra alternativa también significa una mejora para el participante en sus posibilidades de obtener un empleo formal una vez egresado de UT.

Dentro de los resultados que se les exige a las OSC al finalizar el programa, se pide que la mayor cantidad posible de participantes tenga el carné de salud laboral y que hayan podido finalizar el programa de "**Salud Bucal**" el cual es un componente de UT. Estos dos

elementos resultan importantes a la hora de la búsqueda de un empleo formal.

El último aspecto relevante a tratar para este análisis es lo que se refiere a la “Inserción Laboral”, la que no constituía un objetivo o meta en TxU. El programa UT se fija un porcentaje mínimo de inserción del 15% y plantea una serie de “premios económicos” diferenciales para aquellas OSC que logren las inserciones:

- La inserción 1era: 15 Unidades Reajustables cada una.
- Las inserciones 2da y 3ra: 18 Unidades Reajustables cada una.
- Las inserciones 4ta y 5ta: 20 Unidades Reajustables cada una

Para considerar válida la inserción, el programa exige que se presenten cuatro recibos consecutivos de sueldo por participante inserto. Además es necesario que la inserción sea posterior a los primeros 6 meses de programa y que se haya dictado obligatoriamente la totalidad de la carga horaria de Informática, Técnicas de búsqueda de empleo y derechos laborales; de esta forma se considera que la Inserción laboral fue producto del proceso que la persona hizo en el programa.

Con el análisis de la Ley, el Decreto Reglamentario, el Compromiso de Participación y el Llamado, se tocaron aquellos aspectos relevantes del programa, y es posible observar una evolución importante desde TxU a UT. El cambio trascendental sin dudas es el de la búsqueda de la mejora en la empleabilidad de los participantes así como el logro al término del programa de un mínimo de inserciones laborales. Las instancias formativas, las tareas operativas, el interés por OSC con experiencia en programas de empleo y el programa de salud, entre otros muchos aspectos, hacen de UT un programa de empleo adaptado a las características de un sector poblacional puntual con problemas de desempleo, baja nivel educativo y pobreza.

5- Conclusiones Finales:

En la primera parte de este trabajo de investigación se expusieron dos etapas bien diferenciadas en la vida económica de nuestro país ocurridas durante los años noventa y primeros años del siglo XXI. El desarrollo y análisis de esos capítulos se centraron fundamentalmente en el comportamiento del mercado laboral uruguayo durante esas dos etapas, la de crecimiento económico y la subsiguiente crisis, en las que fueron decantando diferentes problemáticas.

En la etapa de crecimiento económico, el nivel de empleo junto con el nivel de actividad fueron en aumento año tras año. Sin embargo, ese momento de bienestar económico del país no se reflejó de forma completa en el mercado laboral dado que el **desempleo fue creciendo** a lo largo del período y donde además quienes estaban ocupados tenía problemas importantes respecto a la **calidad de sus empleos**. Otra dificultad de esos años de bonanza económica, tenía que ver con la **duración del desempleo** la que cada vez era mayor, creciendo también el flujo de personas que pasaban de la ocupación al desempleo.

Estas dificultades del mercado laboral implicaban por un lado que cada vez más personas económicamente activas buscaban pero no conseguían un empleo, situación que se agravaba por una duración cada vez más prolongada del desempleo. Estas dos problemáticas, que fueron creciendo con el correr de los años, impactaron directamente en los hogares uruguayos, principalmente en los más pobres, en donde los ingresos provenientes de los salarios representaban el 70% del total. Esto fue generado el deterioro de una parte importante de la sociedad uruguaya que tuvo inconvenientes para adaptarse a un mercado laboral que estaba cambiando y que exigía, entre otras cosas, nuevas competencias y mayor nivel educativo.

Quienes estaban empleados también experimentaron dificultades ante el número cada vez mayor de puestos de trabajo con problemas de precariedad, informalidad y/o subempleo, y que afectaron el bienestar propio y el de sus familias.

En la crisis económica que le siguió, los problemas del mercado laboral se agudizaron y generalizaron a todos los estratos sociales, con una fuerte caída del empleo, un aumento a niveles históricos del desempleo (alcanzó el 19% en 2002), mayores dificultades respecto a la calidad del empleo y la duración del desempleo, así como un mayor flujo de ocupados que caían en la desocupación.

Los problemas del mercado laboral uruguayo en estos dos momentos económicos del país, afectaron mucho más a un mismo sector de la población: a los quintiles más pobres, con menor instrucción, a los jóvenes y a las mujeres.

En la recesión económica este sector poblacional fue el más afectado y fueron los que más contribuyeron al incremento de la pobreza y la indigencia en nuestro país.

Para ese momento de serias dificultades económicas y del empleo, no existían políticas ni programas que se ajustaran adecuadamente a estos desafíos; el país contaba mayoritariamente con programas de formación profesional y subsidio al desempleo. Los programas de formación han sido criticados en forma reiterada por no ajustarse a las nuevas capacidades que demandan los empleadores y que además no llegan a la población que más requiere de formación, como lo son los desempleados estructurales, los desempleados de larga duración.

En cuanto al seguro de desempleo, el mismo estaba pensado como una prestación social que ofreciera cobertura económica por unos pocos meses al trabajador cuando este quedara desempleado, situación que se subsanaba obteniendo un nuevo empleo; esto último no era un problema cuando esta prestación se creó. En este caso, además de que la cobertura del seguro cubría unos pocos meses respecto a la duración mucho mayor del desempleo, tampoco accedían a él quienes arrastraban una desocupación de muchos años y que por tanto se encontraban en una situación muy precaria.

Esta crisis del mercado laboral uruguayo no solo golpeó a los hogares por la pérdida de ingresos asociados al empleo, sino que se debe estar atento que para esos años gran parte del sistema de protección social de nuestro país estaba vinculado al hecho de tener un empleo formal.

Por lo tanto, los hogares pobres no solo sufrían las consecuencias directas del desempleo ya que también quedaban fuera de gran parte de la protección social, y al momento no existían políticas sociales (como políticas de estado) que atendieran este vacío y que acortaran las brechas entre los quintiles más pobres respecto a los de mayores ingresos.

Con la llegada al gobierno del Frente Amplio fue creado el Ministerio de Desarrollo Social, responsable de la implementación inmediata del ya conocido “**Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social**” (PANES) con el cual se trató de atender la situación de emergencia social que se vivía.

Este programa se pensó como una respuesta puntual a la situación social en la que se encontraba el país, por lo que una vez alcanzados sus objetivos, debía dejar paso a **políticas sociales de carácter permanente**. Es así que el PANES finaliza en diciembre de 2007 y en forma simultánea entra en vigencia el Plan de Equidad en enero de 2008, con el cual se asume el compromiso de que el Estado implemente un nuevo sistema de protección social que cubra a la totalidad de los uruguayos, pero dando especial atención a los sectores más desprotegidos.

El PANES en su momento contaba con el subprograma Trabajo por Uruguay (TxU), el cual consistía en la realización de tareas de valor público, por lo que las personas que en él participaban recibían un salario. Este trabajo era transitorio y su población objetivo eran personas que cobraran el Ingreso Ciudadano y que fueran desocupados, entre otros requerimientos ya descritos.

Pero TxU al ser un componente del PANES, también finalizó en diciembre de 2007. Este programa significó la primera experiencia en el Uruguay de un programa de empleo transitorio de carácter nacional y focalizado en hogares en situación de extrema pobreza e indigencia.

Con el Plan de Equidad se implementó un programa de similares características a TxU pero que tomando los aprendizajes de éste, puso en práctica una serie de cambios importantes; se trata de **Uruguay Trabaja (UT)**.

Lo primero a destacar es que UT adquiere carácter **permanente** al ser creado por ley, y que forma parte del componente “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad, donde también se encuentra el programa Objetivo Empleo bajo la órbita del MTSS. Este componente del Plan de Equidad y sus dos subprogramas son entonces la propuesta de empleo (con objetivos diferentes en uno y otro caso) del gobierno para una población “olvidada” hasta ese momento por el sistema de protección social y por las políticas de empleo.

Dado que el Programa UT se presenta como un programa social, el mismo se encuentra bajo la responsabilidad (al igual que ocurrió con TxU) de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES. Y precisamente por ser social, el estado le paga a cada persona que participe en él, una prestación denominada “Apoyo a la Inserción Laboral”. El nombre de este subsidio o prestación es por de más curioso ya que para el MIDES no se trata de un programa de empleo. Sin embargo, analizando solamente la prestación, es posible detectar que guarda algunas similitudes con el salario ya que por ella se hacen aportes jubilatorios (15%) y al seguro de enfermedad (3%), se cobra a mes vencido y se otorga a cambio de la realización de tareas que tienen un valor, además de que es sujeto a descuentos por faltas injustificadas de los participantes. No se pretende afirmar con lo anterior que en realidad se está ante un salario, sino que por el contrario, creemos se trata de un nuevo instrumento el cual permite a quienes lo cobran, conocer e incorporar una serie de derechos y beneficios que no les son cercanos ya que en su mayoría nunca pasaron por el trabajo formal, y también logran desarrollar habilidades y aprendizajes a lo largo del programa que les permite mejorar su nivel de empleabilidad.

Por ello creemos que el nombre de la prestación se ajusta a uno de los objetivos que persigue el programa: apoyar y mejorar las oportunidades de cada participante de ser inserto en un empleo formal.

Entendemos que el programa tiene como una de sus prioridades terminar con la exclusión social de estas personas, pero no es menos cierto que la mejora en los niveles de ingresos de los hogares producto de un empleo estable así como su inclusión en el sistema de protección social asociada al trabajo formal, son fundamentales para salir de esa situación.

Cada participante de UT debe estar en conocimiento del denominado **Compromiso de Participación** y firmar además la aceptación del mismo mediante el **“Acuerdo de participación”**; el primero cumple la función del reglamento interno de un trabajo cualquiera estableciendo los roles y responsabilidades del participante, de la OSC y del MIDES como actores involucrados en el programa; mientras el segundo tiene un importante valor simbólico para la persona: la del contrato.

Nuevamente, entendemos de que es importante que estos dos elementos formen parte de UT pues son imprescindibles en el proceso de aprendizaje de cada participante sobre los códigos del mundo del trabajo, y de que su inclusión en el programa no implica una relación funcional con el MIDES.

Por su parte, el MIDES se ha preocupado por seleccionar OSC con experiencia en programas de empleo de la DINA E y en inserción laboral. Además, el Ministerio exige que las organizaciones brinden dos tipos de capacitaciones, una orientada a las capacidades que se solicitan en las empresas de las localidades donde se desarrollaran las tareas de UT, y la otra general a todos los grupos y que incluye obligatoriamente informática, derechos laborales y seguridad social, técnicas de búsqueda de empleo, entre otras.

Para una evaluación favorable por parte del MIDES sobre la gestión de las OSC, se les exige entre otros resultados, que prácticamente la totalidad de las personas obtenga el carné de salud (esencial para acceder a cualquier empleo) y que un número importante de los participantes a su cargo finalicen el programa de Salud Bucal de UT, el que realiza un aporte trascendente para la mejora en la empleabilidad.

Dentro de estos objetivos pautados, también se espera que cada organización logre un **15% de inserciones formales** al finalizar el programa, lo cual es recompensado de forma diferencial según la cantidad de inserciones alcanzadas.

Por los argumentos desarrollados hasta el momento, entendemos que UT es un programa propio de las políticas activas de mercado de empleo, y que el mismo posee una complejidad y un alcance que no ha tenido ningún otro en nuestro país.

Seguramente, por el acompañamiento social que se requiere para que este tipo de población haga el proceso necesario y logre la mejora en sus oportunidades de ingresar a un empleo formal, el gobierno haya

decidido denominarlo como “social” de forma que quedase en la órbita del MIDES.

Pero es innegable que UT capacita y forma a sus participantes, preparándolos para los requerimientos actuales que el mercado laboral tiene sobre un trabajador común.

El otro programa del Plan de Equidad, este sí asumido como “de empleo”, que propuso el gobierno para esta población con desempleo crónico, es el del MTSS: **Objetivo Empleo**. Este programa en lo que consiste básicamente es en subsidiar el costo laboral de las empresas que contraten personas incluidas en un base de datos de la DINAE y que presentan la mismas características de los participantes de UT. Este programa, que se inició en 2008, obtuvo un número insignificante de inserciones, siendo la principal razón lo poco atractivo que resultó el subsidio para el empresario, además de que la DINAE establece una serie de controles que no le permite a la empresa sustituir a sus funcionarios por los subsidiados de OE.

Si bien UT no alcanzó en su primer año las inserciones que esperaba, las mismas fueron muy superiores a las de Objetivo Empleo, con lo cual, el primero parece ser más adecuado al perfil de este sector poblacional. La sola reducción de los costos laborales para este tipo de mano de obra no fue suficiente para convencer al empresario ya que se estaba frente a una población que nunca había estado en un trabajo formal o que ya hacía demasiados años que había sido expulsado de él, dado lo cual había perdido habilidades y destrezas, así como ciertos hábitos necesarios para un empleo formal (puntualidad, trabajo en equipo, responder ante un jefe, etc.).

Por su parte, la inexperiencia del MIDES en programas de empleo tuvo incidencia en el nivel de inserciones por debajo de lo esperado; sin embargo al momento actual esas inserciones alcanzan la cantidad de 47 personas en una población de 3.000 luego del primer año de aplicación y sin experiencia anterior en este campo; por su parte OE no llegó al 50% de lo logrado por UT con casi dos años de implementación y a cargo de una dirección como la DINAE con formación profesional y experiencia en esta área.

Es importante aclarar que la cifra de 47 inserciones alcanzadas por el programa del MIDES contempla solamente las inserciones laborales formales de participantes del año 2008 que se lograron antes de enero de 2009 y en las condiciones establecidas por el “Llamado a Presentación de Propuestas” de Uruguay Trabaja⁶¹. Lo anterior se estableció como condición para pagar a las OSC las primas por inserciones, pues a sí se entendía que las mismas estaban asociadas al trabajo y gestión de esas organizaciones.

⁶¹ Datos proporcionados por la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES.

Pero más allá de estos condicionamientos establecidos por el programa, según datos proporcionados por el BPS, más de 550 ex participantes de UT se encuentran actualmente en empleos formales, lo cual por un lado se aproxima mucho más a la meta del 15% y lo que es más importante aún: luego del pasaje por el programa se consigue en el corto plazo la inserción de un número importante de desempleados de larga duración⁶².

Una alternativa para sortear las desventajas que describimos tanto para el programa UT como OE, parecería ser una articulación mucho más profunda entre ambas instituciones, la que en el momento actual se está trabajando mediante la modificación del decreto reglamentario de Objetivo Empleo.

Con esta modificación ambos programas **ya no son excluyentes** y permite a quien participa en UT ser incluido en la base de postulantes de Objetivo Empleo. De esta forma, la OSC se ve beneficiada al momento de ofrecer a sus participantes ya que la empresa puede hacer uso del subsidio. Y el empresario a su vez, no solo ve subsidiado el costo laboral de estas personas, sino que las mismas traen consigo una experiencia reciente de trabajo transitorio de varios meses, con instancias de capacitación incluidas. Creemos que de esta forma, ambos programas se potencian, y que además hace difícil el seguir afirmando que UT no es un programa de empleo.

Otra alternativa que surge vinculada a UT es la que establece la reciente **Ley 18.516**, y que obliga **“a cada obra efectuada por el estado, los servicios descentralizados y las personas públicas no estatales, o por empresas contratadas por estos o subcontratadas por estos”** así como también a **“cada obra o parte de ellas efectuada por Gobiernos Departamentales y los entes autónomos cuando las mismas se ejecuten por empresas privadas contratadas o subcontratadas por estos”** y que requieran peones prácticos y obreros no especializados, a contratar un 35% de personas que hayan pasado por programas de trabajo transitorio, para lo cual deben estar afincados en el departamento y contar con una evaluación de desempeño favorable.

Esta es otra posibilidad de inserción laboral que está ligada al pasaje por programas de trabajo transitorio, siendo los de mayor alcance UT y su antecesor, TxU.

Esta reciente complementariedad entre UT y OE, así como la sanción de la Ley 18.516, no hacen otra cosa que reconocer al programa del MIDES como un programa de empleo que mejora el nivel de empleabilidad de sus participantes, tanto así que es tomado como una etapa previa para acceder a alguna de las dos instancias.

⁶² Datos proporcionados por la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES.

Con un programa de empleo con las características de UT se intenta poner en los primeros lugares de la oferta laboral a la población que históricamente ha tenido dificultades para lograr insertarse en un empleo formal y que al mismo tiempo esta represente una vía para salir de la exclusión social. Con UT, el MIDES da respuesta a un vacío que hasta entonces no habían ocupado las políticas activas de mercado laboral llevadas adelante por el MTSS ya que la situación del desempleo crónico requiere de una atención mucha más integral que la ofrecida por los programas de formación de esa institución.

Hasta el momento de la creación del Mides, la población más empobrecida, con menor nivel educativo y con desempleo crónico, no disponía de políticas activas de mercado de trabajo a su medida y requerimientos. A través del programa UT se da una atención integral en lo que se refiere a la mejora en la empleabilidad de quienes en él participan y ha significado un quiebre en cuanto a los programas de empleo que hasta el momento se habían desarrollado en nuestro país pues no se limita únicamente en la capacitación y además se focaliza en un sector de la población que hasta el momento no había sido atendido y que más necesidad tenía de ello.

El programa innova además en cuanto a la prestación que se paga a cambio de participar en el programa y en el tipo de “vínculo laboral” especial que se establece entre participante-OSC-MIDES que forma parte esencial en aprendizaje y formación de la persona que como en algún momento citamos “aprende a trabajar, trabajando”.

6- Bibliografía.

Bermúdez Marcela, Coronel Alvaro, Ribeiro Martín, Schinca Pedro, *La Emergencia social y las Políticas de Empleo Transitoria*, Gráfica Natural S.A, junio 2006.

Notaro Jorge, *Empleo, desempleo en Uruguay 1984-2005*, Instituto de Economía- Serie documento de trabajo, Agosto 2005.

Oficina Internacional del Trabajo- *Uruguay, Empleo y Protección Social de la Crisis al Crecimiento*, Santiago de Chile- 2005.

Ministerio de Desarrollo Social

- ✓ Sistematización del programa Trabajo por Uruguay- Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano.
- ✓ Plan de Equidad.
- ✓ Compromiso de participación Uruguay Trabaja.
- ✓ Llamado de presentación de propuestas Uruguay Trabaja.
- ✓ Llamado de presentación de propuestas Trabajo por Uruguay.

Páginas WEB

- ✓ www.buenosaires.gov.ar
- ✓ www.trabajo.gov.ar
- ✓ www.fomezero.gov.br
- ✓ www.mds.gov.br
- ✓ www.chilesolidario.gov.cl
- ✓ www.sas.gov.py
- ✓ www.misionrobinson.gov.ve
- ✓ www.barrioadentro.gov.ve
- ✓ www.cinterfor.com
- ✓ www.mides.gub.uy
- ✓ www.ine.gub.uy

7- ANEXOS.

7.1- Ley Nº 18.240

PROGRAMA "URUGUAY TRABAJA"

CREACIÓN

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,
reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1º. (Programa "Uruguay Trabaja". Creación).- Créase el Programa "Uruguay Trabaja" con el objeto de promover el trabajo en tanto que factor socioeducativo. Tendrá alcance nacional y será administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, conforme a lo establecido en la presente ley y en la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo.

El Programa consistirá en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación que se denominará "Apoyo a la Inserción Laboral".

El acompañamiento social de los beneficiarios será llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil u organismos públicos e implica 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.

Artículo 2º. (Alcance subjetivo).- El Programa estará destinado a personas económicamente activas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica conforme a lo previsto en la presente ley y cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 5º.

Cada beneficiario podrá participar en el Programa una sola vez.

Artículo 3º. (Funcionamiento).- El Ministerio de Desarrollo Social solicitará a los organismos públicos la identificación de tareas de apoyo para el desarrollo de sus actividades, de valor público, que puedan realizarse en el marco del Programa "Uruguay Trabaja". Seleccionará las que resulten acordes a los objetivos del Programa y convendrá su realización con los organismos u organizaciones indicados en el inciso final del artículo 1º.

Artículo 4º. (Convocatoria y participación de beneficiarios).- El Ministerio de Desarrollo Social efectuará la convocatoria a nivel nacional para la participación en el Programa, implementando mecanismos que garanticen igualdad de oportunidades y objetividad en el acceso al mismo.

Artículo 5º. (Requisitos de inscripción).- Podrán inscribirse para participar en el Programa las personas residentes en el país, mayores de 18 años de edad y menores de 65 años de edad, que reúnan las siguientes condiciones:

- A) Poseer nivel de escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico o su equivalente.
- B) Haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a 2 (dos) años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción.
- C) Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga 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.

A los efectos de esta ley entiéndase por hogar el núcleo constituido tanto por una sola persona como aquél integrado por un grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia.

Artículo 6º. (Incompatibilidades).- No podrán postularse para el Programa "Uruguay Trabaja" ni participar en él:

- A) Quienes hayan participado en el Proyecto "Trabajo por Uruguay".
- B) Quienes se encuentren en actividad o, en su caso, perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilaciones de cualquier naturaleza, servidos por instituciones de seguridad social o equivalentes, nacionales o extranjeras.
- C) Los titulares o integrantes, aun sin actividad, de empresas activas registradas ante el Banco de Previsión Social o, en su caso, la Dirección General Impositiva.

La comprobación de que una persona se encuentra comprendida en cualquiera de las hipótesis de incompatibilidad, implicará su eliminación de la nómina de postulantes o el cese automático de su participación, según corresponda.

Artículo 7º. (Actividades).- Los beneficiarios del Programa deberán realizar trabajos transitorios en los términos que determine el Ministerio de Desarrollo Social, durante un período máximo de nueve meses, como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral inherentes al Programa.

Tales tareas revisten naturaleza socioeducativa y la participación en el Programa no implicará, en ningún caso, relación laboral o funcional de los beneficiarios con el Ministerio de Desarrollo Social ni con los organismos u organizaciones referidos en los artículos 1º y 3º.

Los beneficiarios del Programa, en tanto dure su participación en el mismo, no integrarán las nóminas de personal de dicho Ministerio ni de los mencionados organismos u organizaciones, ni estarán comprendidos en sus regímenes de remuneraciones y beneficios.

La asignación de las personas seleccionadas a las diferentes actividades será efectuada por el Ministerio de Desarrollo Social, considerando líneas programáticas específicas y de acuerdo al perfil de los participantes.

Artículo 8º. (Prestación "Apoyo a la Inserción laboral").- El "Apoyo a la Inserción Laboral" es una prestación que recibirán los beneficiarios del Programa, a mes vencido, por un monto máximo equivalente a BPC 2,35 (dos con treinta y cinco bases de prestaciones y contribuciones) por mes, durante un período de hasta nueve meses y mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Esta prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias.

Artículo 9º. (Liquidación y pago).- El pago de la prestación definida en el artículo anterior será efectuado por el Banco de Previsión Social a través de su red de pagos o de acuerdo con los mecanismos que implemente al respecto.

A esos efectos, el Ministerio de Desarrollo Social deberá transferir al citado organismo los fondos correspondientes e informarle, en la forma que determine la reglamentación, las altas, bajas y modificaciones a las listas de participantes en el Programa.

En caso de verificarse inobservancia de normas de disciplina por parte de los beneficiarios que impliquen el no cumplimiento cabal de sus obligaciones, el Ministerio de Desarrollo Social podrá, sin perjuicio de ejercitar la facultad prevista por el artículo 12 si correspondiere, disponer deducciones a la prestación, de lo que informará al Banco de Previsión Social a efectos de que lo tenga en cuenta para su liquidación.

Artículo 10. (Asignación computable, materia gravada e inclusión).- Sin perjuicio de lo previsto por los artículos 7º y 8º, el período en que los beneficiarios participen en el Programa será computado por el Banco de Previsión Social como de actividad a los efectos jubilatorios y pensionarios, con inclusión "Industria y Comercio", y habilitará, únicamente, la percepción de los subsidios por maternidad y por enfermedad común a que hubiere lugar, así como los beneficios complementarios que autorice la reglamentación de la presente ley.

A tales efectos, la prestación referida en el artículo 8º será considerada asignación computable y materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social exclusivamente personales, aplicándose en todos los casos la tasa de aportación jubilatoria del 15% (quince por ciento) y la correspondiente al seguro de enfermedad establecida con carácter general para las actividades con la inclusión indicada en el inciso anterior.

Efectuada la liquidación prevista por el artículo 9º, el Banco de Previsión Social registrará la información de la misma en la Historia Laboral de los participantes.

Artículo 11. (Asistencia médica gratuita).- Los beneficiarios del Programa tendrán derecho a la asistencia médica gratuita a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en los departamentos de Montevideo y del interior, en las condiciones que les correspondieren conforme a las normas que resulten aplicables.

Artículo 12. (Cese del beneficio).- El cese de la participación en el Programa se producirá por vencimiento del plazo o por voluntad del beneficiario. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social podrá, considerando la información que reciba de los organismos u organizaciones encargados del acompañamiento social o de los organismos destinatarios de la actividad, disponer el referido cese por razones disciplinarias, apreciadas conforme a las reglas de la sana crítica y conforme a lo que disponga la reglamentación.

En ningún caso el beneficiario tendrá derecho a indemnización de especie alguna.

Artículo 13. (Vista previa y medios impugnativos).- Previo a la adopción de las decisiones a que refieren los incisos final del artículo 9º y segundo del artículo 12, el Ministerio de Desarrollo Social conferirá vista al interesado conforme a lo dispuesto por las normas aplicables en la materia. La resolución que en definitiva se adopte será pasible de los recursos administrativos previstos por el [artículo 317 de la Constitución de la República](#).

Artículo 14. (Financiación).- Las erogaciones derivadas de la aplicación de la presente ley serán atendidas con cargo al proyecto correspondiente a "Trabajo Protegido", creado en el artículo 255 de la [Ley Nº 18.172](#), de 31 de agosto de 2007.

Artículo 15. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del término de treinta días siguientes al de su promulgación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 19 de diciembre de 2007.

ENRIQUE PINTADO,
Presidente.
Marti Dalgalarondo Añón,
Secretario.

**MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, 27 de diciembre de 2007.

Cúmplase, acúcese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

**TABARÉ VÁZQUEZ.
DAISY TOURNÉ.
REINALDO GARGANO.**

**DANILO ASTORI.
AZUCENA BERRUTTI.
JORGE BROVETTO.
VÍCTOR ROSSI.
JORGE LEPRÁ.
EDUARDO BONOMI.
MARÍA JULIA MUÑOZ.
JOSÉ MUJICA.
HÉCTOR LESCANO.
MARIANO ARANA.
MARINA ARISMENDI.**

7.2- Ley Nº 18.516

TRABAJO DE PEONES PRÁCTICOS Y DE OBREROS NO ESPECIALIZADOS SE REGULA LA DISTRIBUCIÓN DEL MISMO EN OBRAS EFECTUADAS POR EL ESTADO, LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES, LOS ENTES AUTÓNOMOS Y LOS SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,
reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1º. (Ámbito de aplicación).- La presente ley es de aplicación a 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.

Será 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.

Artículo 2º. (Objeto).- 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 por un mínimo de siete jornadas de trabajo efectivo en la ejecución de las obras públicas, cuando su personal permanente sea insuficiente.

Se podrán incluir otras categorías laborales cuando así lo acuerden el representante de los trabajadores y el representante de los empresarios en la Comisión integrada de conformidad con lo que establece el artículo 4º de la presente ley.

Personal permanente es el que está vinculado a la empresa por tiempo indeterminado. Sea por haber sido contratado sin determinación de plazo, por haber trabajado sin solución de continuidad en más de una obra de la empresa o por haber continuado su actividad en la empresa más allá del plazo para el cual fue contratado.

Artículo 3º. (Instrumentación).- La distribución en cada caso se hará mediante sorteo público por la Oficina Departamental de Trabajo en conjunto con la Comisión integrada de conformidad con lo que establece el artículo 4º de la presente ley.

Artículo 4º. (Integración de las Comisiones).- A los efectos de esta ley se crean Comisiones de Trabajo en cada localidad, que estarán integradas por: un representante de la organización empresarial más representativa de la localidad, un representante de la organización más representativa de los trabajadores de la localidad y un funcionario representante de la Oficina Departamental de Trabajo.

En caso de que no se pueda conformar dichas Comisiones con integrantes de las organizaciones locales se lo podrá hacer con sus similares departamentales.

Artículo 5º. (Obligación de anunciar los sorteos).- La Oficina Departamental de Trabajo deberá anunciar la realización de los sorteos con una anticipación no menor a quince

días, por medios idóneos y suficientes, a fin de que puedan inscribirse previamente los ciudadanos interesados y presenciar el acto.

En el mismo momento en que se realiza el anuncio previsto en el inciso anterior, se deberá comunicar la realización de dicho sorteo al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la respectiva Intendencia Municipal, a las Juntas Locales correspondientes y al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Artículo 6º. (Registro de aspirantes).- A los efectos del artículo anterior se abrirán registros de aspirantes al trabajo por categoría, en el que podrán inscribirse quienes acrediten vecindad en un radio de hasta 100 kilómetros de la zona en el que se realizarán las obras en forma independiente de las fronteras departamentales.

En el momento de realizarse el sorteo público deberá ponerse a disposición de los presentes la lista completa con los nombres de quienes participan en el mismo y el número que identifica a cada uno de ellos en el sorteo.

Artículo 7º. (Representantes en los sorteos).- Podrán concurrir al acto los aspirantes, así como también un representante del organismo oficial a quien corresponde la obra a ejecutarse y, si fuera por contrato, un representante de la empresa contratista especialmente designado.

Del mismo modo podrán concurrir representantes del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de los Patronatos Nacional y Departamental. Estos representantes podrán dejar constancia en el acta de las observaciones que el sorteo les merezca.

Artículo 8º. (Orden de prelación en los sorteos).- La lista de convocados a trabajar se conformará de la siguiente manera:

- A) Un 35% (treinta y cinco por ciento) del total requerido se sorteará entre aquellos que integren la lista proporcionada por los organismos públicos que en el departamento desarrollen planes de trabajo transitorio, para lo cual deberán estar afincados en el departamento y contar con una evaluación de desempeño favorable.
- B) Un 5% (cinco por ciento) corresponderá a 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 setiembre de 2005), afincadas en el departamento.
- C) El 60% (sesenta por ciento) de los cargos restantes corresponderá a los inscriptos en el registro de aspirantes avecindados en el departamento.
- D) En todos los casos se tendrá en cuenta lo dispuesto por el [Convenio](#) de la Organización Internacional del Trabajo N° 159 ratificado por la [Ley N° 15.878](#), de 12 de agosto de 1987, por la [Ley N° 18.094](#), de 9 de enero de 2007, y por la [Ley N° 18.104](#), de 15 de marzo de 2007.

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

Artículo 9º. (Lista de espera).- Los obreros inscriptos que por exceso de aspirantes no hubieran sido beneficiados en el sorteo, se ordenarán en una lista de espera, igualmente confeccionada por sorteo, con las prelación establecidas en el artículo 8º de la presente ley. Los obreros comprendidos en esa lista serán llamados sucesivamente para ocupar las vacantes que se produzcan en esa obra y durante un plazo de seis meses. Cuando esté por agotarse la lista o terminado el plazo se llamará a nuevo sorteo.

Artículo 10. (Impugnaciones).- Toda reclamación sobre los procedimientos a que dieran lugar los sorteos podrá ser presentada en un plazo máximo de tres días hábiles y será resuelta por las Comisiones de Trabajo por mayoría absoluta de sus miembros en igual plazo. El fallo de éstas será inapelable. En caso de no expedirse no habrá lugar a reclamo.

Artículo 11. (Obligación del Estado).- En las obras destinadas a realizarse por contrato, el Estado, los servicios descentralizados y las personas públicas no estatales, incluirán en el pliego de condiciones al llamar a la licitación, la obligación de tomar el personal al que refiere el artículo 2º de la presente ley, por intermedio de las Comisiones de Trabajo. La Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social controlará el cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 12. (Obligación de la empresa).- Las empresas contratadas para la ejecución de las obras deberán comunicar a las Comisiones Departamentales de Trabajo a que hace referencia la presente ley, la necesidad de peones prácticos y/o no especializados, en un plazo máximo de cinco días hábiles a partir de la notificación de la adjudicación de la obra y toda vez que en el transcurso de la misma fuere del caso.

Artículo 13. (Obligación de aplicación, formas de contratación y salarios).- Los trabajadores contratados en aplicación de la presente ley gozarán al menos de los mismos salarios, derechos y demás beneficios que sean de aplicación en virtud de lo dispuesto por el Consejo de Salario respectivo, convenios colectivos y demás normas vigentes, excepción hecha de los que correspondieren en virtud de una relación de permanencia con la empresa.

Artículo 14. (Sanciones).- Los funcionarios del Estado que infrinjan lo aquí dispuesto, incurrirán en culpa grave y se aplicará a los responsables la sanción administrativa que corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda tener lugar ([artículo 24 de la Constitución de la República](#)).

Si la infracción la cometieran las empresas privadas se las sancionará con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 500 UR (quinientas unidades reajustables), a juicio de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social y cuyo destino será el funcionamiento de las respectivas Comisiones Locales de Trabajo a través de la Oficina Departamental de Trabajo. La empresa sancionada deberá regularizar la situación y pagar la multa aplicada antes de poder participar de nuevas licitaciones por parte del Estado.

Artículo 15. (Derogación).- Derógase la [Ley N° 10.459](#), de 14 de diciembre de 1943.

Artículo 16. (Vigencia).- La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Artículo 17. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo de noventa días para su reglamentación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 16 de junio de 2009.

ROQUE ARREGUI,
Presidente.
José Pedro Montero,
Secretario.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 26 de junio de 2009.

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se regula la distribución del trabajo de peones prácticos y de obreros no especializados en las obras efectuadas por el Estado, por los gobiernos departamentales, por los entes autónomos, por los servicios descentralizados, por las personas públicas no estatales o por empresas contratadas o subcontratadas por éstos.

TABARÉ VÁZQUEZ.
VÍCTOR ROSSI.
JORGE BRUNI.
GONZALO FERNÁNDEZ.
ANDRÉS MASOLLER.
JOSÉ BAYARDI.
MARÍA SIMON.
DANIEL MARTÍNEZ.
EDUARDO BONOMI.
MARÍA JULIA MUÑOZ.
ERNESTO AGAZZI.
HÉCTOR LESCANO.
CARLOS COLACCE.
MARINA ARISMENDI.

7.3- Decreto Reglamentario de la ley 18.240

CM/ 44

MINISTERIO DEL INTERIOR MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN Y CULTURA MINISTERIO DE TRANSPORTE Y
OBRAS PÚBLICAS MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA
Y MINERÍA MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURTOAD
SOCIAL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 23 ABR. 2008

VISTO: la Ley Nº 18.240, de 27 de diciembre de 2007, que crea el Programa "Uruguay Trabaja", con el objeto de promover el trabajo como factor socioeducativo;

RESULTANDO: que a través del Programa "Uruguay Trabaja" se profundizan las líneas de acción desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Programa de Atención Nacional de la Emergencia Social (Proyecto "Trabajo por Uruguay"), mediante la implementación de estrategias de trabajo transitorio para desocupados de larga duración que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica;

CONSIDERANDO: que se estima pertinente dictar la reglamentación de la Ley referida en el Visto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 15 de la misma;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el artículo 168, numeral 4) de la Constitución de la República,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

actuando en Consejo de Ministros

DECRETA:

Artículo 1º. (Programa "Uruguay Trabaja". Alcance) El Programa "Uruguay Trabaja" integra el componente "Trabajo Protegido" del Plan de Equidad y tiene por objeto promover el trabajo en tanto que factor socioeducativo.

Consiste en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral. Incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de la prestación "Apoyo a la Inserción Laboral".

Será de alcance nacional, abarcando capitales departamentales y centros poblados.

Artículo 2º. (Programa "Uruguay Trabaja". Alcance subjetivo). El Programa "Uruguay Trabaja" estará destinado a personas económicamente activas, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, **teniéndose en cuenta para ello, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.**

Cada beneficiario podrá participar en el Programa una sola vez.

Artículo 3º. (Acuerdos con otros organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil) El Ministerio de Desarrollo Social solicitará al Ministerio de Salud Pública, al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y a los demás organismos públicos que manifiesten interés en participar en el Programa Uruguay Trabaja, la identificación de tareas de valor público cuyo cumplimiento implique conformación de equipos de trabajo, desarrollo de destrezas específicas y relacionamiento con diferentes categorías laborales.

Será responsabilidad de los organismos públicos seleccionados la provisión de los materiales y el equipamiento necesarios para la realización de tales tareas. El Ministerio de Desarrollo Social suscribirá convenios de servicios socio-educativos con las organizaciones de la sociedad civil que fueren seleccionadas mediante llamado público, detallando las obligaciones que impone la participación en el Programa Uruguay Trabaja.

Artículo 4º. (Convocatoria) El Ministerio de Desarrollo Social efectuará la convocatoria a nivel nacional para la participación en el Programa "Uruguay Trabaja" mediante acciones de difusión pública en los medios nacionales y departamentales, así como a través de los centros departamentales del propio Ministerio, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de las Intendencias Municipales y otros organismos públicos participantes del Programa.

También podrá efectuarse la difusión a través de sitios web.

Si la nómina de postulantes excede el cupo previsto de participantes para el año, el Ministerio de Desarrollo Social efectuará una primera selección por sorteo público para cubrir dicho cupo y una razonable cantidad de eventuales suplentes, de acuerdo a las diferentes localidades y el tipo de tareas a realizar.

Artículo 5º. (Requisitos de inscripción) Los postulantes deberán indicar sus datos identificatorios y presentar declaración jurada de su nivel de escolaridad, de la situación de vulnerabilidad socioeconómica de sus hogares y de la permanencia en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a 2 (dos) años, en los términos previstos en el artículo 5º de la ley que se reglamenta.

En todos los casos se deberá presentar fotocopia del documento de identidad del postulante y se identificará el último centro de estudios.

El nivel máximo de escolaridad admitido será el 3er. año del Ciclo Básico incompleto, según constancias de ANEP o UTU, en cursos regulares o mediante acreditación por experiencia, así como reválidas de estudios de igual nivel realizados en el extranjero.

Al momento de la inscripción, el postulante podrá inscribirse para participar en el Programa "Uruguay Trabaja" y/o en el Programa "Objetivo Empleo" del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; posteriormente, optará por participar en uno sólo de ambos Programas.

El Banco de Previsión Social comunicará al Ministerio de Desarrollo Social la información que posea vinculada a los literales B) y C) del artículo 5º de la ley 18.240, declarados por los postulantes.

Artículo 6º. (Incompatibilidades) El Banco de Previsión Social informará al Ministerio de Desarrollo Social sobre las incompatibilidades establecidas en el artículo 6º de la Ley Nº 18.240, de 27 de diciembre de 2007, en relación a la nómina referida en el artículo 4º del presente y a los participantes del Programa.

En lo que respecta a la participación en el Proyecto "Trabajo por Uruguay", la misma será incompatible con el Programa "Uruguay Trabaja" siempre que se haya verificado una asistencia mayor a los 3 (tres) meses consecutivos en el referido Proyecto.

Facúltase al Ministerio de Desarrollo Social y al Banco de Previsión Social a requerir información a los demás organismos de seguridad social a los efectos de identificar la incompatibilidad prevista en el literal B) del artículo 6º de la ley que se reglamenta. A estos efectos, no se considera incluida en las razones de incompatibilidad la percepción de pensión por sobrevivencia.

La comprobación de que una persona se encuentra comprendida en cualquiera de las hipótesis de incompatibilidad implicará su eliminación de la nómina de postulantes o el cese automático de su participación, según corresponda.

Artículo 7°. (Participación). La resolución del Ministerio de Desarrollo Social con la nómina de personas admitidas y aprobando el sorteo a que refiere el artículo 4° - de corresponder su realización-, oficiará de conformidad de la Administración respecto a la participación en el Programa de tales personas.

La suscripción del acuerdo de participación por parte del postulante seleccionado se considerará aceptación de las condiciones establecidas en el Programa.

La asignación de la persona seleccionada a las diferentes actividades será efectuada por el Ministerio de Desarrollo Social, considerando líneas programáticas específicas y de acuerdo al perfil de los participantes.

Artículo 8°. (Actividades). La actuación de los participantes en la realización de las actividades de valor público y en los demás componentes del Programa se ajustará al reglamento de participación que determine el Ministerio de Desarrollo Social con las organizaciones de la sociedad civil cuyas propuestas socioeducativas hayan sido seleccionadas.

Será responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil el informar al Ministerio de Desarrollo Social la asistencia y las observaciones que amerite la actuación de cada uno de los participantes, en la forma y condiciones que determine el referido Ministerio. En todos los casos, el informe de la organización de la sociedad civil pertinente deberá contener la firma del participante.

Artículo 9°. (Prestación "Apoyo a la Inserción Laboral"). La prestación "Apoyo a la Inserción Laboral" se abonará a mes vencido, de acuerdo al calendario de pagos que al efecto establezca el Banco de Previsión Social, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social.

Esta prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias.

Su monto máximo mensual es de 2,35 BPC (dos como treinta y cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones) y constituye materia gravada a los efectos de las contribuciones especiales de seguridad social exclusivamente personales correspondientes al 15% (quince por ciento) de aporte jubilatorio y el 3% de aporte obrero que corresponde al Seguro de Enfermedad, con carácter general para las actividades de Industria y Comercio, de acuerdo a lo previsto en el Decreto-ley Nº 14.407, de 22 de julio de 1975.

El Banco de Previsión Social, a solicitud del Ministerio de Desarrollo Social y en aplicación de lo previsto en el artículo 9° in fine de la Ley Nº 18.240, de 27 de diciembre de 2007, efectuará las deducciones que correspondan a la prestación.

Artículo 10°. (Pago) El pago de la prestación prevista en el artículo 8° de la Ley Nº 18.240 que se reglamenta, es personal.

Se autorizará a persona diferente del participante en los casos que determine el Ministerio de Desarrollo Social.

Artículo 11. (Historia Laboral) La conformación del Registro de Historia Laboral de los participantes del Programa "Uruguay Trabaja" se efectuará a través de transferencia electrónica de información entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social.

Artículo 12. (Afiliación) Las tareas a realizar en el marco del Programa "Uruguay Trabaja" tendrán inclusión "Industria y Comercio" y no están comprendidas en las disposiciones del Decreto-ley Nº 14.411, de 7 de agosto de 1975, por tratarse de tareas exclusivamente de mantenimiento.

Artículo 13. (Beneficios de Seguridad Social). El período de participación en el Programa "Uruguay Trabaja" será computable a los efectos jubilatorios y pensionarios; y habilitará a la percepción de los subsidios de maternidad y por enfermedad y a los servicios complementarios que brinda el Banco de Previsión Social, de acuerdo a lo previsto por el literal A) del artículo 7° del decreto 7/976, de 8 de enero de 1976 y el numeral 10) del artículo 4° de la ley 15.800, de 17 de enero de 1986.

Los beneficiarios del Programa tendrán derecho a la asistencia médica gratuita a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en los departamentos de Montevideo y del interior del país, en las condiciones que les correspondieren conforme a las normas que resulten aplicables.

Artículo 14. (Cese) El cese de la participación se producirá por vencimiento del plazo máximo de 9 (nueve) meses establecido en el artículo 8° de la Ley que se reglamenta, por voluntad de las partes, por incompatibilidad superviniente o por privación de libertad del participante por orden de la justicia competente. En ningún caso originará ningún tipo de indemnización.

Asimismo, será causal de cese de la participación la mala conducta y otras razones disciplinarias establecidas en el reglamento de participación, informadas por la organización de la sociedad civil vinculada a la actividad o el organismo público beneficiario de la misma. De ello se conferirá vista al participante, quien dispondrá de un plazo de 10 (diez) días hábiles para presentar sus descargos. El Ministerio de Desarrollo Social deberá expedirse en el término de 15 (quince) días -prorrogables por única vez por igual término-, sobre la situación planteada, notificando en forma fehaciente al participante la resolución que adopte. Ésta será pasible de los recursos administrativos previstos por el artículo 317 de la Constitución de la República.

También será causal de cese de la participación la verificación de cambios en la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar, que impliquen mejoras sustanciales en su nivel; a este respecto, no se tomará en consideración el eventual aumento de ingresos en concepto de prestación por asignaciones familiares en aplicación del régimen previsto en la Ley Nº 18.227, de 22 de diciembre de 2007.

Igualmente, será causal de cese de la participación la inserción laboral del participante en otro empleo formal; sin perjuicio de ello, la prestación "Apoyo a la Inserción

Laboral" le será abonada por los días de efectiva participación en el Programa "Uruguay Trabaja", aunque haya existido desempeño laboral simultáneo.

Artículo 15. (Convocatoria de suplentes). Producida alguna de las situaciones previstas en el artículo precedente, el Ministerio de Desarrollo Social podrá disponer la participación de un suplente, considerando el orden de prelación establecido en la nómina a que hace referencia el artículo 7°, la localidad y el perfil requerido.

Artículo 16. (Financiación).- Las erogaciones derivadas de la aplicación de la Ley 18240 que se reglamenta serán atendidas con cargo al proyecto correspondiente a "Trabajo Protegido", creado en el artículo 255 de la ley Nº 18.172 de fecha 31 de agosto de 2007.

Artículo 17. Comuníquese, publíquese, etc.

7.4- Pliego de Bases y Condiciones

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
PROGRAMA URUGUAY TRABAJA
1er Llamado – Edición 2009

PROGRAMA URUGUAY TRABAJA

1er LLAMADO A PRESENTACION DE PROPUESTAS Año 2009
Condiciones de presentación - Montevideo e Interior del país
Edición 2009

1. FUNDAMENTACIÓN

El Programa Uruguay Trabaja forma parte del componente de Trabajo Promovido del Plan de Equidad, cuya implementación está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. El programa se propone promover mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo procesos de integración social y mejorando el nivel de empleabilidad de las y los participantes, mediante la implementación de estrategias de trabajo transitorio para desocupados/as de larga duración que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El Programa supone el cumplimiento de tareas de valor público, seleccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social, de acuerdo a los objetivos del Programa y cuya realización se coordinará con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro u organismos públicos.

Se prevé, asimismo, que los/as participantes perciban una prestación denominada "Apoyo a la Inserción Laboral" mientras participa del Programa. Dicha prestación no posee carácter salarial, pero dado que se propone promover el trabajo como factor socioeducativo, es que se ha establecido el cómputo del período de participación a los efectos jubilatorios, pensionarios y de la percepción de ciertas prestaciones de actividad: seguro por enfermedad y por maternidad.

Las tareas se cumplirán en un ámbito de acompañamiento social, cuya finalidad es no solamente fortalecer el nivel de empleabilidad de los participantes, sino también mejorar su autoestima y promover su integración a redes sociales de contención, el acceso a servicios públicos y la recuperación de derechos.

El programa se desarrollará dos modalidades según se inserte en ciudades o pequeñas localidades:

Uruguay Trabaja en Ciudades: cuadrillas de hasta 35 personas durante 8 meses

Uruguay Trabaja en Pequeñas Localidades: cuadrillas de hasta 15 personas durante 5 meses

2. OBJETIVO GENERAL

Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social.

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Brindar oportunidades de desempeño laboral transitorios en ámbitos de organismos públicos a 3000 personas desocupadas por un período mayor a dos años⁶³ y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
2. Mejorar el ingreso económico de las 3000 personas participantes, incorporadas mediante procesos de inscripción abiertos y sorteo público.
3. Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, a través de tareas que permitan el desarrollo

⁶³ Se admite hasta tres meses de aportes laborales a la seguridad social dentro del período de dos años de desocupación.-.

de destrezas laborales.

4. Desarrollar - *a través del trabajo y programas de formación*- procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de las y los participantes, integrando competencias transversales y específicas.
5. Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas, entre otros.
6. Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales

7. RESULTADOS ESPERADOS

- 90% de las y los participantes con carné de salud laboral
- 90% de las y los participantes con conocimiento de derechos sociales y laborales.
- 90% con documentación básica tramitada y asesorada en problemas sociales específicos: violencia doméstica, uso problemático de drogas, entre otros.-
- 65% con salud odontológica básica
- 80 % de las y los participantes con destrezas y habilidades adquiridas en por lo menos dos de los siguientes ítems: certificación de ascenso en el nivel de educación formal, certificación de cursos de capacitación específica, certificación de cursos en informática.-
- 60% de las y los participantes del programa con estrategias de generación de ingreso mejoradas.
- 15% de los/as participantes con inserción laboral formal.

8. PERFIL DE LOS Y LAS PARTICIPANTES DE URUGUAY TRABAJA

Podrán inscribirse para participar en el Programa las personas residentes en el país, mayores de 18 años de edad y menores de 65 años de edad, que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Poseer nivel de escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico o su equivalente;
- b) Haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país, por un período de hasta 2 (dos) años⁶⁴, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción.-
- c) Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios definidos por el Mides.

NO podrán inscribirse ni participar en el Programa las personas que estén en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Quienes hayan participado en el Proyecto "Trabajo por Uruguay" del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y en el programa "Uruguay Trabaja" en su edición 2008 por un período mayor a 3 meses.-
- b) Quienes se encuentren en actividad y/o perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilaciones de cualquier naturaleza, servidos por instituciones de seguridad social o equivalentes, nacionales o extranjeras;

La comprobación que una persona se encuentra comprendida en cualquiera de las situaciones anteriormente mencionadas, implicará su eliminación de la nómina de postulantes o el cese automático de su participación, según corresponda.

El Mides realizará la convocatoria pública y procederá a la inscripción y sorteos correspondientes para cada ciudad y/o localidad definida en estas Bases. En los sorteos se respetará la relación entre hombres y mujeres en cada grupo, manteniendo la proporción en función del número de inscriptos/as según el sexo.

Posterior a los sorteos el MIDES realizará los chequeos correspondientes de manera de confirmar que no exista ningún tipo de incompatibilidad y proporcionará la lista de titulares y suplentes a cada OSC seleccionada.

⁶⁴ **Se admite hasta tres meses de aportes laborales a la seguridad social dentro del período de dos años de desocupación.-.**

9. **OBJETO DEL LLAMADO**

El presente llamado tiene como objeto seleccionar y contratar Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para participar en el programa "Uruguay Trabaja" del Ministerio de Desarrollo Social para la ejecución de programas de formación, acompañamiento social e inserción laboral con los/as participantes de dicho Programa.

Cada organización podrá postular a los convenios que considere oportuno y el Programa definirá el número de convenios a adjudicar, que dependerá no sólo de la calidad de las propuestas pedagógicas y de los currículum técnicos sino de la capacidad institucional, de la dispersión geográfica de las propuestas presentadas por cada Organización así como de las necesidades específicas locales que el Mides defina oportunamente.

10. **CONDICIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Podrán participar todas las Organizaciones de la Sociedad Civil que acrediten **al momento de la presentación de las propuestas la siguiente documentación:**

- ✓ Personería jurídica vigente
- ✓ Estén registradas como proveedora del Estado (para lo cual deben concurrir al Registro General de Proveedores del Estado – Ministerio de Economía y Finanzas (calle Colonia 1089 planta baja; teléfonos 1712 2081 al 84 en el horario de 11.15 a 16.30)
- ✓ Copia simple de estatutos.
- ✓ Certificado notarial de autoridades.

La no presentación de alguno de estos documentos dejará fuera del proceso de evaluación a la/s propuestas que sea/n presentada/s por la OSC. En caso que la misma OSC aplique a más de una Memoria Descriptiva, alcanzará con que incluya una sola vez toda la documentación explicitando dicha situación en las demás propuestas. Si la OSC ya trabajó en el marco de algún programa del MIDES no es necesario presentar la documentación.

Las Organizaciones podrán presentarse solas o asociadas. En este último caso deben fundamentar claramente los criterios acordados para el funcionamiento, con la especificación de las responsabilidades que cada institución asume presentando un documento por escrito que avale el acuerdo. Solamente una de las Instituciones asociadas será la responsable administrativa frente al Ministerio de Desarrollo Social, tanto en lo relativo a las rendiciones de cuentas como frente a las transferencias económicas que se realicen.

Las organizaciones que presenten propuestas se integrarán a un registro que el MIDES realizará a tales efectos en el que se irán incorporando la documentación institucional así como la experiencia y resultados logrados en cada llamado del Programa. Esta experiencia se incorporará a través de un sistema de registro y evaluación continua que permitirá acumular antecedentes para sucesivos llamados; registro que permanecerá abierto.

Para evacuar consultas podrán dirigirse al Equipo Técnico de la Dirección de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social a través de los teléfonos 400 0302 int. 1561, 1564 y 1565 en el horario de 12 a 17 horas

El plazo para el llamado vence el **día 29 de Diciembre a la hora 12**, debiéndose presentar la propuesta impresa **por triplicado, encarpeta**, dirigida al MIDES – 18 de Julio 1453 esq Javier Barrios Amorín de la ciudad de Montevideo- ajustándose a la pauta de presentación que se adjunta.

En los casos que las **propuestas provengan del interior del país**, se aceptarán como válido el **envío por fax del ticket de la empresa de transporte por la cual se envió la/s propuesta/s**, verificando día y hora de la encomienda que debe ser previa a la hora establecida (**hora 12 del día 29 de Diciembre de 2009**)

En dicho fax se debe detallar información de la OSC (nombre, localidad) y memoria descriptiva a la que aplica; **debe ser enviado antes de la hora de apertura.**

El sobre en el que se envíen las propuestas deberá estar cerrado y en su exterior se debe detallar información de la OSC (nombre, localidad) y memoria descriptiva a la que se presenta.

El número telefónico para **envío por fax es: 400 03 02 int. 1291**

No se aceptarán propuestas que lleguen fuera del plazo y horario establecido, y que no contengan en el sobre la información detallada que se solicita.

11. CRONOGRAMA.

Para este llamado el cronograma preliminar es el siguiente:

Presentación de Propuestas: Diciembre 2008

Evaluación y selección de propuestas: Enero 2009.

Convocatoria e Inscripción de participantes: Febrero-Marzo 2009

Firma de convenios: Marzo 2009

Inicio de actividades **Uruguay Trabaja en Ciudades**: 4 de Mayo 2009

Inicio de Actividades **Uruguay Trabaja en Pequeñas Localidades**: 15 de Julio

12. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN Y SELECCIÓN DE PROPUESTAS

En todos los casos, el Mides - a través de su Dirección de Desarrollo Ciudadano -será el responsable de la evaluación y selección de las propuestas integrando una Comisión Asesora con un representante del organismo público conveniente correspondiente y un/a consultor/a externo/a.

Para la evaluación y distribución de propuestas se tendrán en cuenta lo siguiente:

- ✓ Se priorizarán propuestas de organizaciones oriundas de la localidad y/o departamento donde se desarrollará cada proyecto.
- ✓ En los casos que las organizaciones se presenten en otro departamento que no sea su origen, deberán fundamentar su presencia en el departamento en el que presentan su propuesta.
- ✓ Se analizará la capacidad institucional en el caso que apliquen a varios proyectos.
- ✓ Se valorarán a los equipos técnicos y a la coordinación pedagógica de acuerdo a los criterios definidos en este Pliego

En la eventualidad que queden desiertas algunas Memorias Descriptivas, el Mides se reserva el derecho de adjudicar en forma directa a la Organización Social que considere pertinente. En este caso se procederá a solicitar a la OSC potencialmente adjudicataria, la propuesta pedagógica así como el currículum de los equipos técnicos.

Luego de realizadas las adjudicaciones se procederá a la firma de un convenio con cada organización seleccionada que permitirá el inicio de las actividades así como de las transferencias de fondos.

La evaluación de las propuestas se realizará según el siguiente detalle:

	Puntaje parcial máximo	Puntaje total máximo por ítem
ANTECEDENTES INSTITUCIONALES		
Antigüedad de la institución, forma jurídica, objetivos y pertinencia de las actividades desarrolladas.	3	20
Experiencia en actividades de inserción comunitaria. Inserción social en el territorio del proyecto al que aplique.	4	
Experiencia con población en situación de pobreza y/o indigencia; experiencia en proyectos que incorporen la perspectiva de género.	4	
Experiencia en coordinación interinstitucional con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil	2	
Experiencia en proyectos que vinculen capacitación y empleo (JUNAE-DINAE) y procesos de acompañamiento personalizado; experiencia en ediciones de Trabajo por Uruguay.	4	
Experiencia en procesos de Inserción Laboral ; experiencia comprobable de vinculación con el mundo empresarial	3	
PROPUESTA DE INTERVENCIÓN		

Propuesta formativa en competencias transversales y específicas: Pertinencia de los contenidos generales, estrategias realizables para los procesos de acreditación educativa, capacitación específica y capacitación en Informática (60hs)	10	35
Propuesta Operativa: Articulación socioeducativa del desarrollo de las actividades operativas descriptas en la Memoria Descriptiva correspondiente.	10	
Acompañamiento Social: Metodología del acompañamiento individual y colectivo. Integralidad de la intervención en los aspectos formativos, operativos y de acompañamiento. Encare de las relaciones de género y generacionales. Estrategia para el encare de las situaciones de violencia doméstica y consumo problemático de drogas.	10	
Vínculo con el mercado empresarial : Experiencia comprobable de relacionamiento fluido con empresas o asociaciones empresariales. Experiencia verificable de inserciones laborales logradas en el marco de programas similares.	5	
<i>EQUIPO TÉCNICO PROPUESTO</i>		
Área formativa: Pertinencia del perfil del equipo docente y/ o tallerista Formación y experiencia específica en las temáticas que se postulen desarrollar	10	45
Área operativa laboral: Pertinencia del perfil del equipo operativo Formación y experiencia de las y los supervisores operativos	10	
Área de acompañamiento: Pertinencia del perfil del equipo técnico (preferentemente operadores /as sociales: área psicosocial y educativa) Experiencia específica en proyectos similares Experiencia específica en situaciones de violencia doméstica (de por lo menos un integrante del equipo)	15	
Área de inserción laboral : Experiencia específica en proyectos similares	10	

El puntaje máximo será de 100 puntos; el puntaje mínimo para que una propuesta sea seleccionada es de **60 puntos**.

13. CONDICIONES GENERALES

Para los/as participantes:

La participación en el Programa Uruguay Trabaja implica una dedicación semanal de 30 hrs por participante, incluidas el desarrollo de las actividades formativas y operativas, se busca la

organización del tiempo de las y los participantes por lo que se manejará el mismo régimen horario para ambas líneas programáticas.

Las **cuadrillas de 35 personas** correspondientes a **Uruguay Trabaja en Ciudades** participarán en el programa **durante 8 meses**, previéndose que la primera quincena y la última sean dedicadas íntegramente a tareas de inclusión y cierre del programa.- **Las cuadrillas de 15 personas** que se desempeñarán en **Uruguay Trabaja en Pequeñas Localidades** participaran por un **período de cinco meses**, reservándose 10 días para la inclusión y cierre del programa.

Las tareas operativas se realizarán en 4 días hábiles de la semana durante 6 horas diarias, y por un **plazo de 7 meses para las cuadrillas de 35 personas** y de **5 meses para las cuadrillas de 15 personas**, en los organismos públicos que estén explicitados en la/s Memoria/s Descriptiva/s correspondiente/s. **El 5to día hábil, en el mismo horario de las tareas, se desarrollarán el programa de formación en competencias transversales y específicas.-**

Las y los participantes percibirán por concepto de subsidio **el Apoyo a la Inserción Laboral** de 2.35 BPC nominales (Bases de prestaciones y Contribuciones) pagaderos a través del Banco de Previsión Social.

Para las Organizaciones Sociales seleccionadas:

Será de responsabilidad de la OSC seleccionada supervisar y orientar técnicamente la realización de las tareas laborales, ajustadas previamente con los organismos públicos competentes.

Para cada Memoria Descriptiva que la OSC aplique, deberá presentar una programa operativo /laboral así como formativo, de acompañamiento y de estrategia de inserción laboral.

Para los Organismos Públicos:

En todos los casos los organismos públicos involucrados en cada Memoria Descriptiva tendrán la obligación de coordinar y planificar con las OSC el desarrollo de las tareas y **proporcionar la totalidad de los materiales necesarios para la concreción de las mismas.**

Sin perjuicio de esto, el Mides dispondrá de un fondo de imprevistos para cubrir eventuales desfasajes en las tareas, en especial al inicio de las mismas y/o en el proceso de articulación al cambiar de organismo público.

Respecto de las tareas identificadas por los organismos públicos se **excluyen** las referidas a **limpieza** (en profundidad y de mantenimiento, carpido, y barrido), las vinculadas al **desmalezamiento** de espacios públicos (cunetas, etc), **obra nueva**, y tareas que impliquen riesgos directos para las y los participantes.

Las tareas definidas se encuentran detalladas en las Memorias Descriptivas elaboradas por el Programa y que se adjuntan en el Anexo 2 de estas Bases.

Para el Programa:

El Programa informará mensualmente al BPS el grado de cumplimiento de las obligaciones de los participantes de acuerdo al reglamento de asistencia para la liquidación mensual de la prestación Apoyo a la Inserción Laboral

El Programa será el responsable de supervisar todas las tareas desarrolladas por los/as participantes del Programa así como de las actividades de formación, acompañamiento y de inserción laboral.

A través del equipo técnico del Programa se realizarán controles administrativos /contables, de las que se procederá a realizar informes de evaluación que serán trabajados con cada Organización.

En los casos que se encuentren dificultades o errores de gestión y/o de implementación en general, se procederá a realizar observaciones por escrito que serán enviadas y conformadas por la Organización correspondiente. En caso que la observación requiera de un ajuste a nivel técnico y /o administrativo/ contable, y la OSC no proceda a su rectificación el Programa podrá aplicar medidas sancionatorias e inclusive llegar a la rescisión del convenio.

14. ROL Y OBLIGACIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES ADJUDICATARIAS

El rol de las Organizaciones Sociales será el de la gestión integral de la propuesta

a) A Nivel formativo y acompañamiento social

“La centralidad está en las personas, no en los trabajos”

El Programa se plantea el acompañamiento personalizado y diferencial como instrumento clave para promover procesos de mejora utilizando las tareas operativas y la formación como insumos que se integran y retroalimentan en un único proceso. **Se deberá presentar una propuesta de acompañamiento social**, personal y colectivo, que explicita la estrategia de inclusión social en redes, acceso a los derechos sociales básicos y servicios públicos, de acuerdo a los resultados esperados por el programa.- También la propuesta deberá explicitar las **formas colectivas** (asambleas, plenarios, u otra modalidad) de encarar los aspectos sociolaborales, de vínculo, resolución de conflictos y procesos de participación en el marco de las tareas operativas.-

Será requisito obligatorio la incorporación de un técnico (o idóneo) con experiencia en tratamiento de casos de violencia doméstica así como un técnico (o idóneo) con experiencia en procesos de inserción laboral en el mundo del trabajo formal.

La OSC deberá brindar las 6 horas semanales de formación en el mismo régimen horario de las tareas operativas utilizando para ello el 5to día hábil, que recomendamos sea lunes o viernes.-

La no asistencia al día de formación redundará en el descuento de un día de prestación del participante.

El programa de formación y capacitación será de 192 hrs totales (capacitación transversal y específica) en Uruguay Trabaja en Ciudades y de 120 hrs en Uruguay Trabaja en Pequeñas Localidades.- La carga horaria deberá distribuirse con el criterio siguiente:

60% para la capacitación Transversal

40% para la capacitación Específica

La inclusión en procesos de inserción educativa formal será validado como capacitación específica. Dentro de las competencias transversales **SERA OBLIGATORIO** el dictado de **60 horas de Informática.**

(incluyendo Word, manejo de internet y correo electrónico).

Se sugiere que el desarrollo del programa de capacitación se realice de forma integral y no secuencial (vale decir, dictar simultáneamente las competencias transversales y específicas) en un promedio de 24 horas mensuales (estimado 6 horas semanales).

Capacitación en competencias específicas:

La capacitación en competencias específicas pretende ser un acercamiento a los perfiles ocupacionales que se hayan podido identificar localmente; se sugiere la realización de un relevamiento previo en las empresas de la zona de influencia del convenio (no exclusivamente) de modo de poder elaborar una currícula a la medida de las mismas.

Acreditación por experiencia:

El Programa ha realizado un acuerdo interinstitucional con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través de sus Consejos de Educación Primaria y Secundaria por el cual está previsto que participantes del Programa Uruguay Trabaja puedan rendir los exámenes correspondientes al nivel en que se encuentren durante el período que transcurran por el Programa.

En ese sentido las OSC definirá a través de un diagnóstico de evaluación dos subgrupos según el nivel de escolaridad y el interés manifiesto por realizar el proceso de acreditación. Posterior al diagnóstico se plantearán dos programas diferenciales: para el 1er subgrupo que defina rendir los exámenes y para el 2do subgrupo que defina no hacerlo y cursar la capacitación regular del Programa.

En el caso del programa de acreditación por experiencia se sustituirá en su totalidad los contenidos de capacitación específica por los contenidos correspondientes (sea para rendir exámenes en Primaria o en Secundaria). Mientras que se mantendrán los contenidos obligatorios de la capacitación en competencias transversales

Capacitación en competencias transversales:

Para el programa en competencias transversales se exigirá como obligatorios los siguientes contenidos:

- **Informática - 60 horas**
- **Técnicas de Búsqueda de Empleo- 20 horas**
- Habilidades Emprendedoras.
- Derechos laborales y a la seguridad social
- Salud Ocupacional y Seguridad Laboral
- Derechos sexuales y reproductivos

- Prevención de violencia familiar y doméstica

Se incluirá en la propuesta un cuadro resumen con información respecto de los nombres de los responsables, unidades temáticas de las que serán responsables y carga horaria para cada uno de los mismos.

Será necesario que se incluya en la propuesta la **dirección del local** donde se desarrollarán las horas de formación así como las reuniones y entrevistas de acompañamiento.

Dentro de **la metodología** se sugieren la utilización de instrumentos que puedan registrar los avances y retrocesos, las intervenciones y evaluaciones permanentes personales, de modo que puedan dar cuenta de los procesos de aprendizaje globales de cada participante.

Se solicitará informes de avance bimensuales que den cuenta de la implementación en general del proceso grupal e individual así como del relacionamiento con los organismos públicos y con las empresas locales potencialmente empleadoras.

b) A nivel operativo/ laboral:

Será de responsabilidad de la OSC la planificación de las tareas y realización de las acciones de dirección, conducción y organización que pudieran corresponder, de acuerdo a los requerimientos establecidos en el perfil particular. En este sentido se requerirá:

Uruguay Trabaja en Ciudades: 1 Coordinador/a, 2 supervisores/as, y 2 acompañantes sociales como equipo estable para cada grupo de 35 participantes, al que se le suma el equipo de capacitación.

Uruguay Trabaja en Pequeñas Localidades: 1 coordinador/a, 1 supervisor/a y 1 acompañante social como equipo estable para grupos de 15 participantes, al que se le suma el equipo de capacitación.

La carga horaria definida **para cada integrante** del equipo será:

- Coordinador/a: 15 horas semanales
- Supervisores/as: 24 horas semanales
- Acompañamiento Social: 15 horas semanales

El grupo así conformado será el responsable de acompañar diariamente durante la jornada de trabajo, a todo el grupo de trabajadores/as, a su vez participarán en las reuniones de equipo técnico semanales.

Se requerirá que por lo menos uno de los/as supervisores/as tenga experiencia y/o idoneidad en el área constructiva o afines.

El equipo técnico que desarrolle las tareas deberá ser el que se incluya en la propuesta; de existir algún cambio por razones de fuerza mayor, con anterioridad se comunicará al Programa y deberá ser reemplazado por un técnico de perfil similar. El equipo del Programa evaluará la pertinencia o no del reemplazante.

Luego de la adjudicación del proyecto se coordinará con el organismo público conveniente para ajustar el plan de trabajo solicitado, que será remitido al Equipo Técnico del MIDES.

Se deberá suministrar las **herramientas y el equipo de seguridad (zapatos, guantes, gorros y en caso necesario antiparras y tapabocas)** que corresponda al inicio de cada convenio. En el caso que haya atraso por parte del organismo público en la entrega de los materiales provocando tiempo ocioso en los/as trabajadores/as se dispondrá de una **compra mínima de materiales-** a cargo del convenio- para cubrir dicho desfasaje.

La obtención y coordinación de los lugares de salida del grupo de trabajo (cantones comunitarios) será responsabilidad de la organización; y se deberá incluir su dirección en la propuesta.

c) Inserción Laboral :

Se incluye un componente de inserción laboral formal posterior al egreso del Programa Uruguay Trabaja por el cual cada organización deberá insertar laboralmente un mínimo del 15% del número de participantes iniciales.

Se premiará económicamente de forma diferencial según el siguiente detalle:

Uruguay Trabaja en Ciudades:

La inserción 1era: 15 Unidades Reajustables cada una.

Las inserciones 2da y 3ra: 18 Unidades Reajustables cada una.

Las inserciones 4ta y 5ta: 20 Unidades Reajustables cada una.

Uruguay Trabaja en Pequeñas Localidades:

La inserción 1era: 18 Unidades Reajustables

La inserción 2da: 20 Unidades Reajustables

Para acreditar y cobrar el premio de cada inserción laboral formal deberán presentarse 4 recibos consecutivos de sueldo de cada participante inserto/a.

Se podrán presentar de forma parcial las inserciones que se vayan logrando, independientemente de su proporción respecto a la totalidad exigida; el Programa estipulará los plazos para dichas presentaciones parciales, que oportunamente informará a las Organizaciones.

Cumplidos los primeros 6 meses del Programa las OSC podrán comenzar el proceso de inserción laboral; para ello deberán cumplir con el dictado obligatorio de la carga horaria total de Informática, Técnicas de búsqueda de empleo y Derechos laborales **PREVIO** a la derivación a la inserción.

El plazo último para iniciar el proceso de inserción es el mes de Diciembre del año 2009 inclusive.

d) Inscripciones y Sorteo – Inclusión al Programa

Las OSC en coordinación con las Oficinas territoriales del MIDES y el equipo técnico de Uruguay Trabaja, organizarán las inscripciones y sorteos de las y los postulantes.- En los sorteos se respetará la relación entre hombres y mujeres en cada grupo, manteniendo la proporción en función del número de inscriptos/as según el sexo.

Posteriormente a la realización de los chequeos por parte del BPS, técnicos sociales de las OSC realizarán entrevistas personales en cada domicilio de los sorteados con el formulario aportado por el MIDES.- Se priorizarán aquellos postulantes que hayan quedado **condicionales** en el programa por falta de información específica en la base de datos del BPS.-

Las entrevistas domiciliarias se realizarán en su totalidad antes del inicio previsto del programa.-

e) A nivel administrativo/ contable:

Una vez iniciado el programa, cada OSC deberá llevar el registro y control diario de las asistencias de los/as participantes; enviar al Programa la lista actualizada de titulares y suplentes antes del comienzo de las tareas. También deberá enviar mensualmente la información respecto de las inasistencias ocurridas por cada participante de manera que se proceda al cálculo del descuento correspondiente, por parte del BPS.

Las OSC deberán llevar un registro diario en el que **conste la firma de asistencia** de cada uno/a de los/as participantes del grupo que estará a disposición del Programa. A su vez se deberá llevar un registro de los temas dados en el proceso de capacitación donde figure las unidades dictadas y la firma de cada docente responsable.

Se implementará un subprograma de salud bucal que se articulará con el Programa así como con los recursos locales de MSP e Intendencias.

El Programa supervisará toda la intervención, el cumplimiento de lo presentado en la propuesta así como los avances laborales y formativos de los grupos. Los referentes locales del MIDES podrán actuar en las coordinaciones entre las organizaciones ejecutoras y el equipo técnico del Programa.

Al finalizar el proceso cada trabajador/a recibirá una constancia de haber participado emitida por el MIDES.

La OSC deberá realizar ante el Mides **rendiciones contables mensuales** firmadas por responsable administrativo con facturas y boletas originales. Todas las facturas y boletas presentados deberán estar vigentes según constancia a pie de imprenta.

Las rendiciones de los gastos administrativos pueden realizarse en hoja membretada de la Organización

Antes del pago de cada partida se exigirá la presentación de un **Informe de Revisión Limitada**

15. DE LOS CONVENIOS

Criterios y Forma de transferencia de fondos

El Programa transferirá fondos para la ejecución de cada proyecto según los rubros y criterios porcentuales.

El Programa transferirá los fondos en cuatro partidas:

1era partida: posterior a la firma del convenio previo al inicio.

➔ 40% del rubro Materiales, Herramientas, Elementos de Seguridad y Transporte.

→ 40% de Administración, Coordinación, Acompañamiento, Supervisión y Capacitación

2da partida: al 4to mes de iniciado el convenio.

→ 40 % del rubro Materiales, Herramientas, Elementos de Seguridad y Transporte.

→ 30% de Administración, Coordinación, Acompañamiento, Supervisión y Capacitación

3era partida: a partir del 6to mes de iniciado el convenio.

→ 20% del rubro Materiales, Herramientas, Elementos de Seguridad y Transporte

→ 20% de Administración, Coordinación, Acompañamiento, Supervisión y Capacitación

4ta partida: liquidación final.

7.5- Compromiso de participación.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

PROGRAMA “URUGUAY TRABAJA”

Antecedentes.-

El Programa “*Uruguay Trabaja*”, creado por la Ley 18.240 del 27 de diciembre de 2007, integra el componente “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad, que es implementado por el MIDES a través de la Dirección Nacional Desarrollo Ciudadano.

Uruguay Trabaja fue creado con “el objeto de promover el trabajo en tanto que factor socioeducativo”, en este sentido busca generar mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo la inserción laboral, mediante la implementación de estrategias de trabajo transitorio para desocupados/as de larga duración que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

No se trata de un Programa de Empleo, sino que es netamente social, otorgándose una prestación de Seguridad Social, que exige como contrapartida la realización de tareas de valor público “como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral”.

Los/as participantes no perciben un sueldo o salario, sino una prestación llamada “Apoyo a la Inserción Laboral”, con aportes personales (13% de aporte jubilatorio y 3 % correspondiente al Seguro de Enfermedad), y se justifican porque la participación en el programa será computada a los efectos jubilatorios y habilita a percibir subsidio por enfermedad y por maternidad si correspondiera; no generando derecho a licencia, salario vacacional ni aguinaldo al igual que ocurre con otras prestaciones de Seguridad Social.

1.- DERECHOS Y RESPONSABILIDADES DE LOS/AS PARTICIPANTES.-

Son todas aquéllas personas mayores de 18 de años y menores de 65 años de edad que reúnan las siguientes condiciones:

- Poseer nivel de escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico o su equivalente;
- 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; **con la excepción de aquellas personas que en el período de los últimos dos años no hallan aportado a la seguridad social más de 3 meses.-**
- Integrar hogares en situación de **vulnerabilidad socio económica**, conforme a los criterios estadísticos que disponga 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, situación sanitaria **y nivel educativo.-**

La participación en el programa tendrá un período de duración de hasta ocho meses, mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas.-

Retribución.-

El participante recibirá por concepto de la prestación una retribución nominal de 2,35 BPC (Base de Prestaciones Sociales) que equivalen a \$4.568 nominales (**Enero 2009**), cobrando en efecto a mes vencido un líquido de \$3.746; de acuerdo al calendario de pagos que establezca el Banco de Previsión Social (BPS) en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social.

Asistencias.-

Será obligación para los/as titulares (y suplentes cuando se los/as convoque por anticipado) estar presentes en el horario que se establezca, de lunes a viernes en jornadas de seis horas diarias por el plazo convenido.

Las tareas operativas se realizarán en cuatro días hábiles durante seis horas diarias, y las instancias de capacitación en el mismo régimen de horas diarias (seis horas); sumando un total de 30 horas semanales de actividades.

Asimismo es obligatoria la asistencia a las *Instancias de Evaluación* que se convoque.

Respecto a los días de lluvia, será obligatoria la asistencia. El equipo responsable determinará si se realizan tareas en locales cerrados o se utiliza el día en tareas de capacitación.

Inasistencias.-

En todos los casos de *inasistencia a la jornada operativa y/o de capacitación sin la debida justificación* se descontará la jornada.

Serán justificadas las siguientes inasistencias:

- **Antes de cumplidos los 3 meses de actividad, se justificarán las faltas por enfermedad del/la participante mediante certificado médico emitido por mutualista o por el Ministerio de Salud Pública, los que deberán ser originales, poseer Timbre Profesional, y ser presentados en los 5 días siguientes a la reintegración.**
- **Cumplidos los 3 meses de actividad, se justificarán las faltas por enfermedad del/la participante hasta 5 días con el debido certificado emitido por mutualista o por el Ministerio de Salud Pública, los que deberán ser originales, poseer Timbre Profesional, y ser presentados en los 5 días siguientes a la reintegración.**
- **En caso de enfermedad de las/os hijas/os se justifica el día, presentando certificado emitido por mutualista o por Ministerio de Salud Pública, el que deberá ser original, poseer Timbre Profesional, y ser presentado en los 5 días siguientes a la reintegración. Aquellas situaciones que requieran ausentarse más de un día, serán evaluadas particularmente por el equipo de la OSC responsable.**
- **Hasta 3 días por duelo (muerte de cónyuges, hijas/os, padres, hermanas/os).**
- **Por realización del Papanicolaou, mamografía, examen de próstata y donación de sangre presentando la debida justificación.**

Las inasistencias no justificadas y sin previo aviso generarán: observaciones verbales y escritas, descuento del día y hasta suspensiones dependiendo de su fundamentación y/o reiteración.-

Las inasistencias sin previo aviso reiteradas configuran notoria mala conducta y pueden habilitar la desvinculación del programa.-

Puntualidad.-

Pasada la hora de ingreso se considerará llegada tarde. Se dará una tolerancia de hasta 15 minutos sin aviso; pasado ese plazo el titular perderá el día de trabajo. **La reiteración de llegadas tarde sin previo aviso ni justificación será pasible de sanción.**

Indumentaria, Herramientas y Materiales de Trabajo.-

Es obligatorio usar durante el horario de la jornada operativa, la indumentaria proporcionada por la OSC, cada participante será el responsable del cuidado y la higiene de la misma. Al termino del convenio se deberá realizar la devolución de la camisa que contiene el logo institucional.

Queda terminantemente prohibido el uso de la indumentaria, equipos y herramientas fuera del horario de la jornada.

Será responsabilidad de los involucrados dar uso adecuado a materiales, indumentaria, equipos y herramientas quedando prohibidos su venta, donación, trueque o cualquier otro uso que no sea del proyecto.

Realización de la tarea propiamente dicha.-

Las tareas a realizar serán asignadas y orientadas por el equipo responsable del grupo. El no cumplimiento de las tareas asignadas será pasible de sanción, pudiendo dar lugar en caso de reiteración a la pérdida de la titularidad.

Descanso durante la jornada operativa y de capacitación.-

El grupo tendrá derecho a 30 minutos diarios de descanso durante la jornada operativa y de capacitación.

Condiciones de organización y desarrollo de las actividades.-

Será responsabilidad del participante conservar un trato adecuado con los/as usuarios/as, vecinos/as y participantes evitando situaciones que alteren el desarrollo de las tareas y actividades del programa. Asimismo se deberá conservar un buen relacionamiento con el equipo de la OSC.

No está permitido concurrir a realizar las tareas con armas de ningún tipo, ni bajo los efectos de alcohol u otro tipo de droga.

Es de responsabilidad del grupo el mantenimiento de las condiciones de higiene y prolijidad del cantón asignado.

Causal de Cese.-

El cese de la participación se producirá por las siguientes causales:

- Vencimiento del plazo máximo del convenio.
- Por voluntad del participante.
- Por privación de libertad del/la participante por orden de la justicia competente.
- Por verificación de cambios que surjan de los controles mensuales por parte de BPS en la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar, y que implique mejoras sustanciales.
- Por verificación de escolaridad superior a ciclo básico, o tercer año de UTU.
- Por la inserción laboral del/la participante en un empleo formal.
- Por comportamientos y/o actitudes que obstruyan el proceso socioeducativo del participante y/o del grupo, como por ejemplo:** abandono injustificado del puesto de trabajo o las instancias de capacitación, uso indebido de indumentaria, herramientas o materiales, incumplimiento reiterado de la organización del trabajo, peleas o agresiones con vecinas/os, usuarias/os o cualquier integrante de la Organización Civil, por concurrir a realizar las tareas con armas, bajo los efectos de alcohol u otro tipo de droga, **entre otras, que no sean consecuentes con el proceso socioeducativo y acuerdos establecidos.-**

En caso que el equipo de la OSC considere desvincular al participante, se seguirá el siguiente procedimiento: un informe por parte de la Organización de la Sociedad Civil o el organismo público conveniente, detallando la situación que justifique la medida adoptada; notificándose inmediatamente al participante, quien dispondrá de un plazo de 10 (diez) días hábiles para presentar sus descargos.

El MIDES deberá expedirse en el término de 15 (quince) días prorrogables por única vez por igual término, sobre la situación planteada, **notificando por escrito en forma fehaciente a la OSC y al participante de la resolución que adopte.** Ésta será pasible de los Recursos Administrativos previstos por el artículo 317 de la Constitución de la República.- La interposición del Recurso no tendrá efectos suspensivos.-

En caso de cese por cualquiera de éstas causales, ello no originará ningún tipo de indemnización.-

2.- RESPONSABILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.-

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), seleccionadas para trabajar en el Programa "Uruguay Trabaja", deberán informar al Ministerio de Desarrollo Social las asistencias y observaciones que amerite la actuación de cada uno de los/as participantes, en la forma y condiciones que determine esta Secretaría de Estado.-

Son obligaciones de la Organización de la Sociedad Civil:

- Entregar al Ministerio de Desarrollo Social copia del Contrato y Acuerdo de participación en un plazo de 10 días luego de haber ingresado al programa.
- Informar al MIDES las asistencias y observaciones que amerite la actuación de cada uno de los/as participantes. En todos los casos, el informe de la Organización de la Sociedad Civil pertinente deberá contener **la firma del/la participante.**
- Entrega de informes bimensuales que den cuenta del proceso socioeducativo.

- Contratar cobertura de emergencia durante el horario de las actividades operativas y de capacitación. Ante cualquier accidente de trabajo los/as participantes tienen derecho ser atendidos por el Banco de Seguros del Estado.
- Proporcionar zapatos y gorros adecuados a las tareas asignadas, entre otros implementos que se consideren indispensables para la realización de las tareas.-
- Brindar un lugar adecuado para el descanso de 30 minutos al que tienen derecho los/as participantes. Se deberá facilitar agua caliente para mate, té, café, etc.-

3.- RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.-

- Será el responsable de la coordinación del programa, realizando el acompañamiento técnico a cada OSC.
- El Ministerio de Desarrollo Social deberá destinar un supervisor para cada convenio, quien será el nexo entre los/as participantes, la OSC y los distintos organismos públicos.

- También tendrá a su cargo la tarea de coordinar y mantener la información actualizada al BPS, a efectos de garantizar los plazos mensuales en el cobro de las prestaciones.
- Coordinará con los Organismos Públicos.-
- Realizará la articulación Interinstitucional e Intrainstitucional durante todo el período del programa.

ACUERDO DE PARTICIPACIÓN

En....., a los días del mes de....., por una parte con domicilio en..... y por otro celebran el presente **ACUERDO SOCIO-EDUCATIVO**, que se desarrolla en el marco del convenio con el Ministerio de Desarrollo Social con fecha.... para la implementación del Programa Uruguay Trabaja creado por la Ley 18.240 del 27 de diciembre de 2007.

PRIMERO: OBJETO

El Ministerio de Desarrollo Social hace titular de la prestación “Apoyo a la Inserción Laboral” a....., otorgándole la participación en el programa socio-educativo Uruguay Trabaja desarrollado en la ciudad de.....

El suscrito deberá dar cumplimiento de los deberes y obligaciones que establece el compromiso **de Participación que forma parte de este acuerdo.**

SEGUNDO: PLAZO

El período del acuerdo tendrá vigencia desde el..... al Cumplido este plazo (máximo de 8 meses), cesará la relación sin obligación alguna de indemnización o compensación de ninguna naturaleza.

Si la relación se extinguiera con anterioridad al plazo fijado, ya sea por decisión del participante, o por alguno de los motivos anteriormente descritos en el compromiso (Causales de Cese) las partes se exoneran recíprocamente del pago de cualquier tipo de reparación económica.

PARTICIPANTE

OSC

7.6- Contenidos Propuestos	
❖	Técnicas de búsqueda de empleo: elaboración de un curriculum vitae, entrevista de selección, lectura de avisos clasificados, agencia de colocación.
❖	Fortalecimiento a Microemprendimientos como forma de autoempleo. <ul style="list-style-type: none"> • La gestión asociativa, cooperativismo. • El desarrollo humano en la cooperativa. • El marco normativo de un emprendimiento cooperativo • Comercialización y marketing.
❖	El derecho al trabajo (contrato, el derecho al trabajo como derecho humano, derechos laborales), derechos integral (en general), derechos y obligaciones.
❖	La salud ocupacional como derecho humano.
❖	La salud como un derecho.
❖	Protección y prevención de enfermedades y accidentes domésticos (prevención de dolencias, VIH, adicciones, conocer los factores de riesgo, disminuir daños).
❖	Protección y prevención de enfermedades y accidentes domésticos.
❖	Prevención y atención primaria de la salud.
❖	Identificación de recursos locales.
❖	Fortalecimiento de la autoestima, espacios de fortalecimiento personal.
❖	El mundo del trabajo.
❖	Empleo y desempleo.
❖	Diferentes tipos de inserción laboral.
❖	Trabajo productivo y trabajo reproductivo.
❖	Marcas de género en el mercado de trabajo, violencia institucional y de género.
❖	La situación de la mujer y el hombre, la doble jornada, el ingreso de los jóvenes al mercado laboral.
❖	Los roles: trabajos “masculinos” y “femeninos”, estereotipos, facilitar acceso a recursos locales.
❖	Comunicación y sistemas de información, comunicación verbal y no verbal, la escucha activa.
❖	Fortalecimiento en lectoescritura y cálculo, acercamiento a la informática.
❖	Trabajo sobre competencias laborales básicas para desempeñarse en el ámbito laboral <ul style="list-style-type: none"> • Hábitos de convivencia y de trabajo (hábitos de trabajo, cumplimiento de tareas y horario, puntualidad, reglamentos y disposiciones, relación con las figuras de autoridad, compañerismo y solidaridad, el grupo de trabajo, responsabilidad, actitud preactiva, organización, administración y calidad en el trabajo, planificación de acciones, de la producción, toma de decisiones, distribución de tareas, cooperación, reglamento de trabajo.
❖	Diferentes formas de acceso a la educación formal y no formal.
❖	Seguridad laboral.
❖	Liderazgo.
❖	Trabajo en equipo.
❖	Negociación y resolución de conflictos.
❖	Modelos de gestión y toma de decisiones.
❖	Derechos sexuales y reproductivos.
❖	Higiene.
❖	Seguridad social.
❖	Participación ciudadana, formación y actualización ciudadana, derechos a la ciudadanía, manejo ciudadano.
❖	Orientación ocupacional: autodiagnóstico, expectativas, identificación de necesidades de capacitación.
❖	Itinerario formativo ocupacional, proyecto personal.
❖	Higiene ambiental.
❖	Contexto productivo regional, nacional y local, cambios actuales en el mundo

del trabajo, flexibilidad y precarización, empleo y autoempleo, concepto de empleabilidad.
❖ La organización de los trabajadores.
❖ Vida cotidiana, potenciar interacción e integración a redes.
❖ Economía social.
❖ Derecho a un nombre.
❖ Derecho a la vida.
❖ Derecho a la educación (informática, información sobre recursos educativos).
❖ Derecho a la recreación, el esparcimiento y el disfrute de los bienes y servicios culturales de los barrios.