



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Licenciatura en Ciencia Política

Informe de Pasantía

**¿Continuidad o cambio en las políticas socio laborales
uruguayas?**

Comparación entre Uruguay Trabaja y Accesos.

Victoria Martínez
Tutora: Florencia Antía

2023

Índice

Introducción.....	3
1. Apartado descriptivo	3
2. Apartado analítico.....	6
2.1 “Accesos” y “Uruguay Trabaja” en el marco de los paradigmas de las políticas sociales.....	7
2.2 Caracterización de los programas.....	10
2.3 Comparación de los programas.....	14
2.4. Conclusiones.....	18
Referencias bibliográficas.....	19
Anexo 1.....	22
Anexo 2.....	25
Anexo 3.....	26

Introducción

En este trabajo se refleja la experiencia del transcurso de una pasantía de final de grado de la Licenciatura en Ciencia Política. El informe se compone de dos partes. La primera es el apartado descriptivo, donde describo los objetivos de este proceso, las tareas realizadas y planteo una reflexión personal sobre esta modalidad.

La segunda parte presenta un apartado analítico, en el cual desarrollo un análisis de las políticas socio laborales implementadas en Uruguay desde el año 2008 hasta la fecha: Uruguay Trabaja ((2008-2021) y Accesos (2022-hasta la actualidad). Este apartado consta de cuatro secciones. En la primera de ellas se analizan los programas en el marco de los paradigmas de las políticas sociales. En la segunda sección se presenta una caracterización de los programas. La tercera plantea una comparación entre Uruguay Trabaja y Accesos mediante un conjunto de dimensiones de análisis. Y, por último, la cuarta sección presenta las conclusiones principales del trabajo.

1. Apartado descriptivo

La pasantía de final de grado se desarrolló desde mayo hasta octubre del presente año 2023, en la sede del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del departamento de Colonia, en Colonia del Sacramento. El puesto se desarrolló como apoyo a la referente territorial del programa “Accesos”, programa sucesor de “Uruguay Trabaja” implementado por los anteriores gobiernos. El ámbito institucional de trabajo se desarrolló en la oficina donde trabajan los referentes departamentales de los distintos programas del ministerio, en un espacio respetado y ameno.

“Accesos” es un programa socioeducativo laboral, que tiene como objetivo promover la inclusión en el mercado laboral y generar oportunidades para personas entre 18 y 64 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Este programa se orienta a aquellos individuos que sean o hayan sido partícipes de algún plan o programa del MIDES, con énfasis en jóvenes y mujeres, fomentando la disminución de brechas de género y generacionales.

Este programa desarrolla una pasantía de siete meses de duración, donde varias instituciones públicas son las receptoras de los participantes, quienes son convocados por sus referentes dentro de la institución. Durante el período de la pasantía los participantes desarrollan distintas tareas dentro de una jornada laboral de 6 horas, de lunes a viernes, en centros públicos (en la mayoría de los casos). Como retribución reciben una prestación social que equivale a un Salario Mínimo Nacional. Este programa es socio educativo porque plantea capacitaciones de hasta 10 horas semanales, las cuales se incluyen dentro de sus jornadas laborales. Las capacitaciones y la administración de la implementación del programa recaen sobre el MIDES.

El objetivo de mi trabajo como pasante consistió en dar apoyo a la gestión y administración del programa, trabajar junto a la referente territorial y observar la implementación de esta política. En consonancia con ese objetivo, las tareas dentro de la pasantía significaron un apoyo en la gestión de la implementación del programa, con énfasis en la coordinación de las capacitaciones en el departamento de Colonia.

El programa se estructura en tres dimensiones: la dimensión laboral, la educativa y la atención médica, si bien las dos primeras adquieren mayor protagonismo. Dentro de la dimensión laboral, la Referente Territorial de Accesos (RTA) se encarga de administrar las bajas y suplencias de los participantes, realiza un seguimiento de los participantes en sus puestos de trabajo, y de los posibles inconvenientes que puedan surgir. Por otro lado, dentro de la dimensión educativa, se ocupa de la completa coordinación, gestión y logística de las capacitaciones en todas las localidades del departamento. Por último, la dimensión que comprende la atención médica, se basa en la coordinación con los centros de salud, para que los participantes gestionen las consultas médicas en el área odontológica y oftalmológica.

El trabajo realizado en la pasantía consistió en brindar apoyo a las dimensiones planteadas, con focalización en tareas administrativas, creación de calendarios para las capacitaciones, listados de grupos para estas y seguimiento de asistencia de los participantes a las actividades. También se realizaron tareas de esta índole en relación a la coordinación de atención médica.

En primera instancia colaboré en la realización del registro y calendario mensual digital y físico de las capacitaciones desarrolladas en todas las localidades del departamento, como también la logística de la coordinación de las mismas, la combinación de talleres, la

accesibilidad del espacio para las capacitaciones y la negociación con las instituciones y autoridades del reintegro de los participantes a sus puestos de trabajo luego de los talleres, tomando como variables el tiempo de desplazamiento, la duración de la capacitación y el horario de trabajo de los participantes. También se realizó la digitalización y recopilación de las asistencias a las capacitaciones de cada localidad.

En segundo lugar, participé en reuniones con integrantes de la asociación civil “Dispositivo de Articulación Territorial” (DAT), integrada por técnicos y supervisada por la referente de género de Inmujeres y la dirección departamental de MIDES, para coordinar las capacitaciones de “Violencia y acoso laboral”. Esta instancia se repitió con los referentes de distintos programas, como el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y la Secretaría Nacional de Discapacidad y Cuidados (SNDC) para la coordinación de talleres.

En tercer lugar, participé en las visitas a las oficinas de las diferentes zonas del departamento, para el seguimiento de los beneficiarios del programa Accesos en relación a su desempeño laboral y asistencia. En estas visitas se realizaron recorridas por las distintas instituciones para poder tener un contacto directo con los participantes y sus experiencias con el programa.

En cuarto lugar, asistí a las reuniones periódicas de la coordinación técnica territorial donde se realiza una puesta a punto del desenvolvimiento de los diferentes programas en curso, con la presencia de los directores y jefes de las oficinas.

Finalmente, participé del relevamiento y sistematización de la información sobre la situación laboral de los participantes de la primera edición del programa Accesos en 2022 en el departamento de Colonia, a través de la realización de consultas telefónicas. Este componente del trabajo posibilitó contar con un panorama aproximado de la inserción laboral de los participantes del programa luego de la finalización de su participación. Esta información se presenta en el Anexo 1.

Esta modalidad de pasantía para la finalización de carrera de grado es una oportunidad para conocer y aprender de la ejecución de los conocimientos incorporados en las materias cursadas durante la licenciatura. Esta instancia materializa lo que un estudiante puede o no anticipar del trabajo práctico que conlleva la profesión. Como reflexión personal, la pasantía me parece una instancia enriquecedora y crucial para el posterior desempeño en el campo profesional. Considero que debería ser obligatoria para concluir el ciclo educativo, dado que

de esta manera es como el estudiante puede verse en carácter de experto, que es el propósito de la educación universitaria.

Esta instancia me ayudó a conectarme con el mundo laboral de manera más cercana, lo cual despertó un mayor entusiasmo e interés por ejercer como politóloga. A su vez, me permitió conocer en primera persona el funcionamiento de instituciones estatales, como la dirección departamental del MIDES en Colonia, y conocer el funcionamiento de sus distintos programas.

2. Apartado analítico

El objetivo del análisis que desarrollo a continuación es caracterizar y comparar los programas Accesos y Uruguay Trabaja, teniendo en cuenta que el primero es el programa que sucede al segundo y que ambos constituyen políticas socio laborales. Además, la comparación resulta de interés, dado que ambos programas han sido impulsados por gobiernos de distinto signo político-ideológico.

El informe se organiza en cuatro secciones. En la primera parte, contextualizo ambos programas como políticas sociales utilizando los paradigmas de *welfare*, *workfare*, además de abordar la caracterización de estas políticas que plantea la CEPAL.

En la segunda parte, se presentan las principales características de ambos programas.

En la tercera sección, se lleva a cabo la comparación de los programas, organizada en base a un conjunto de dimensiones de análisis, que incluyen: el objetivo principal, la población objetivo, la prestación económica percibida por los participantes, los actores involucrados, los recursos humanos, los recursos económicos, el desarrollo de las pasantías, las capacitaciones, el número de beneficiarios, así como los resultados de los programas, en los casos en los que existe información.

Para este análisis, se utilizaron fuentes primarias, como documentos emitidos por el Ministerio que contenían información sobre estos programas. Además, se consultaron fuentes secundarias, incluyendo literatura sobre las políticas sociales, informes de impacto, documentos producidos por la CEPAL sobre las políticas socio laborales en América Latina, trabajos monográficos y de impacto sobre Uruguay Trabaja, artículos periodísticos, consulta a trabajadores y ex trabajadores de los programas y mi propia observación.

Finalmente, la última sección del documento reúne las principales conclusiones del trabajo.

2.1 “Accesos” y “Uruguay Trabaja” en el marco de los paradigmas de las políticas sociales

Entendemos a las políticas sociales como “líneas de acción estatal orientadas a reducir la inseguridad en el ingreso, proveer un mínimo de ingresos y servicios, y por tanto reducir la desigualdad en el ingreso” (Amenta 2003: 92; traducción propia). También se puede entender a las políticas sociales como herramientas implementadas por los distintos Estados de Bienestar, para resolver o mitigar distintos problemas de la sociedad. Las políticas estudiadas en este trabajo son de carácter social, laboral y educativo, y se manifiestan como una intervención en la estructura social, atacando el desempleo y promoviendo la inclusión social.

Dentro del universo de estas políticas, encontramos el paradigma de protección social *welfare*, cuya consolidación se produce aproximadamente a mediados de la década de 1940. Uno de los pilares de este tipo de políticas son los seguros de desempleo de carácter pasivo, lo que significa que no exigen una contrapartida de los beneficiarios. Estas se basan en la instauración de una prestación monetaria dirigida a los desempleados hasta que puedan revertir su situación. El objetivo se basa en sostener la demanda del mercado para ampliar las posibilidades de empleo (Brown y Giosa, 2021, p. 125). Como resultado, y en conjunto con las políticas económicas propias del paradigma keynesiano, se logra reducir el desempleo y, al mismo tiempo, se consolidan los sindicatos como actores en el mercado de trabajo.

En contraste con el enfoque anterior, se encuentra el concepto de *workfare*, un paradigma que se distingue del anterior por sus políticas de carácter activo, las cuales otorgan prestaciones condicionadas y con límites más estrictos de tiempo. Este paradigma limita el tiempo del beneficio y exige ciertas condiciones, como la capacitación de esta población para su reinserción al mercado laboral de la manera más rápida posible. De esta forma, estas políticas distinguen entre aquellos dispuestos a capacitarse y realizar tareas para mejorar sus perspectivas de inserción laboral y autosuficiencia, y aquellos que “solo quieren vivir a costa del Estado” (Brown y Giosa, 2021, p. 129).

Esta perspectiva se caracteriza por el concepto de activación, ya que los beneficiarios deben demostrar movilidad y esfuerzo para ser considerados merecedores de los beneficios de estas políticas. Según Brown y Giosa: “El objetivo central de las políticas sociales dentro del régimen *workfare* es fomentar la participación de las personas perceptoras en el mercado de trabajo a través de mecanismos punitivos y del aumento del capital humano y la empleabilidad para favorecer su supuesta autonomía y reducir así la dependencia y el gasto social del Estado” (2021, p. 130). De esta manera, se rompe con la noción de que las políticas socio laborales desmercantilizan, aumentando en su lugar los niveles de mercantilización.

El principal fundamento de estas políticas se basa en que las personas que poseen menores niveles de instrucción son las que se encuentran en situaciones de desempleo o perciben ingresos más bajos (Brown y Giosa, 2021, p. 132).

Podemos identificar, entonces, una marcada contraposición entre estos paradigmas.¹ El modelo de *welfare* entiende al desempleo como un problema que escapa al control del individuo, y, por lo tanto, plantea una asistencia para garantizar su subsistencia mientras se reinserta en el mercado laboral. Por otro lado, el paradigma de *workfare* entiende estas situaciones como particulares de cada individuo, requiriendo que estos merezcan atención a través de actividades de formación que les permitan reinsertarse en el mercado laboral con la mayor celeridad, mientras reciben la prestación. Como bien mencionan Peña-Miguel y De La Peña:

“Mientras que la doctrina del *welfare* hace hincapié principalmente en la responsabilidad de la sociedad respecto de la persona marginada y en el derecho de esta integración, en la doctrina del *workfare* se subraya ante todo la responsabilidad del individuo y su deber de resarcir a la sociedad mediante comportamientos meritorios, es decir, mediante contrapartidas consistentes en su participación en acciones de integración. El concepto *workfare* no se basa en el principio de solidaridad, sino en el de mérito (Theodore y Peck, 1999). La obtención de la asistencia se condiciona a una contraprestación ... con la idea de colocar al beneficiario en pie de igualdad con los ciudadanos que trabajan” (2017, p.2).

¹ Cabe señalar que estas dos orientaciones pueden convivir en el mismo país en el mismo momento, con políticas diferentes dirigidas a distintos grupos de la población.

En relación a estos tipos de programas sociales, resulta pertinente mencionar la visión de Abramo et al. (2019): “Los programas de inclusión laboral y productiva, que se orientan a jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, ofrecen capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral” (CEPAL, 2016 p.18). Estos autores clasifican a los programas de inclusión laboral en dos tipos: los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo y los programas de ampliación de la demanda laboral. Los primeros fomentan el avance en el estudio y la capacitación técnica y profesional de las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o pobreza. Mientras que los segundos se centran en el apoyo al trabajo independiente con componentes de crédito, autoempleo, emprendimiento y generación directa e indirecta de empleo (Abramo et al., 2019). Esta clasificación se puede visualizar en el diagrama del Anexo 2.

Accesos y Uruguay Trabaja son programas que se pueden clasificar como de mejoramiento de la oferta de trabajo, dado que priorizan la capacitación técnica de los beneficiarios. Sin embargo, también tienen un componente propio de los programas de ampliación de la demanda laboral, al generar empleo directamente a través de pasantías, tal como lo describe Abramo et al. (2019): “se ofrece empleo temporal a cambio de una remuneración similar al salario mínimo. La baja remuneración funciona como un mecanismo de autoselección de los participantes (Keifman y Maurizio, 2012). Las tareas que se llevan a cabo como parte de los programas de creación directa de empleo incluyen limpieza, construcción e instalación de cableado eléctrico, entre otras.” (p.161)

En el marco de los paradigmas de *welfare* y *workfare*, podemos caracterizar a las políticas socio laborales en Uruguay en los últimos años, a través del análisis de los programas Uruguay Trabaja y Accesos. Ambos programas se adscriben a la categoría de programas de inclusión laboral que buscan mejorar las oportunidades laborales para las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social a través de una prestación monetaria y de una capacitación técnica.

Podemos identificar que Accesos corresponde al paradigma de *workfare*, dado que la asistencia es proporcionada por un tiempo limitado y de manera condicionada. Además, se establece el merecimiento de los participantes a través del cumplimiento de sus tareas dentro

de las pasantías laborales y su asistencia a capacitaciones formativas. Si los participantes no cumplen con estas condiciones, no son considerados merecedores de los beneficios del programa, y, por lo tanto, se les desvincula del mismo.

El programa antecesor de Accesos, Uruguay Trabaja, también es un programa socioeducativo laboral, el cual se basaba en pasantías laborales de nueve meses, con jornadas de treinta horas semanales, de las cuales seis correspondían a capacitaciones formativas. Los participantes eran acreedores de un subsidio llamado “Apoyo a la inserción laboral” además de acceso a distintos servicios y recursos.

Al igual que el programa Accesos, Uruguay Trabaja se enmarca dentro del paradigma *workfare*, dado que la política plantea una asistencia condicionada a la acción de los participantes, quienes deben cumplir con determinadas tareas para merecer los beneficios. A su vez, la asistencia se enmarca en el lapso de tiempo que transcurre la pasantía. Sin embargo, esta política plantea un objetivo que difiere con el de Accesos, ya que propone facilitar procesos de integración social, lo cual se alinea más con el paradigma del *welfare* que prevé la integración social de las personas vulnerables a través de la asistencia social. Pero no deja de ser una política social con las características del paradigma *workfare*.

Teniendo en cuenta estos lineamientos generales, en la sección siguiente se presentan las características de cada uno de los programas sociales.

2.2 Caracterización de los programas

Uruguay Trabaja (2008-2021) es un programa socioeducativo laboral creado por la Ley 18.240, que se propone generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica (*Uruguay trabaja*, s. f.). Este programa consistió en un acompañamiento social y formativo para fomentar los procesos de integración social, donde los participantes realizaban tareas en el ámbito público, con jornadas de 30 horas semanales por nueve meses, recibiendo a cambio un subsidio llamado “Apoyo a la inserción laboral” equivalente a 2,35 unidades de base de prestaciones y contribuciones (BPC), gestionado por el Banco de Previsión Social. Esta prestación “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 N° 14.407, de 22 de julio de 1975.” (Decreto n°222/008, artículo 9, 2008).

Uruguay Trabaja estaba dirigido a personas entre 18 y 64 años de edad en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con un nivel educativo menor a ciclo básico y que se encontraran desocupados por más de dos años, contemplando periodos de trabajo menores a tres meses en ese lapso. Los participantes deberán firmar un acuerdo de participación que “se considerará aceptación de las condiciones establecidas en el programa” (Decreto n°222/008, artículo 7, 2008).

La convocatoria del programa era abierta para esta población objetivo, previendo un 6% de los cupos para participantes derivados por equipos de distintos programas, ya sea desde el MIDES u otras instituciones. Uruguay Trabaja se gestionaba a través de convenios con distintos actores, como Organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones públicas, el Sindicato Único de la Construcción (SUNCA) y la combinación de un grupo multidisciplinario del MIDES. El ministerio “suscribe convenios de servicios socio-educativos con organizaciones sociales sin fines de lucro (o cooperativas de trabajo) seleccionadas por llamado público, detallando las obligaciones que impone la participación en el Programa” (Nogueira Puentes, 2018, p. 43).

El programa se llevó a cabo a través de la creación de “cuadrillas” bajo diligencia de organizaciones de la sociedad civil. Estas trabajaban en obras de distintos organismos públicos, realizando tareas de recuperación y mantenimiento. Las jornadas eran de treinta horas semanales, las cuales se dividen en cuatro días de trabajo y un día de capacitación. Con respecto al presupuesto del programa, “en 2011 fue de unos 261 millones de pesos y representó el 13% de la ejecución de los gastos de funcionamiento del MIDES” (MIDES, 2015, p.48).

Como ya he mencionado, Accesos es un programa socio educativo laboral dirigido a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que consiste en una pasantía laboral de siete meses con capacitaciones todas las semanas y acceso a atención oftalmológica y odontológica. Como retribución a las jornadas laborales de 6 horas de lunes a viernes, reciben una prestación equivalente al SMN a través del BPS, por la cual aportan a la seguridad social

como se menciona en el artículo 245 de la ley 19.996 “el período en que los participantes formen parte del Programa será computado por el BPS como de actividad a los efectos jubilatorios, con inclusión "Industria y Comercio", y habilitará únicamente la percepción de los subsidios por maternidad y por enfermedad común y accidente de trabajo a que hubiere lugar, así como los beneficios complementarios que autorice la reglamentación de la presente ley” (Ley 19.996, artículo 245, 2022).

El objetivo de este programa es:

“generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal de personas entre 18 y 64 años (con énfasis en mujeres y jóvenes), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que hayan transitado o estén transitando procesos de acompañamiento social y/o seguimiento de trayectorias personales que integren la oferta de programas MIDES, promoviendo la disminución de brechas de género y generacionales” (*Accesos*, s. f.).

Los requisitos para la postulación son que el participante cuente con educación primaria completa y que el programa que lo derive esté en condiciones de destinar horas para el seguimiento del mismo durante el desarrollo del programa (Decreto n°202/022, artículo n° 9, 2022). Además, los beneficiarios deberán firmar un “Acuerdo de participación” que es parte del reglamento interno del programa (Decreto n°202/022, artículo n° 10, 2022)

Las pasantías se desarrollan en distintas instituciones públicas, estas son centros educativos como jardines, escuelas, liceos, UTU, oficinas territoriales del MIDES, también municipios de las distintas localidades y la Intendencia de Colonia. Las tareas que desarrollan los participantes suelen estar relacionadas a la limpieza y mantenimiento de estos espacios. Luego de culminada la pasantía, los participantes pasan a formar parte de una bolsa de trabajo durante doce meses, por la cual tienen posibilidades de ser entrevistados por las empresas “madrinas” (empresas que tienen o han tenido convenios con el ministerio) las cuales “tendrán derecho a la exoneración total de los aportes patronales a la seguridad social por participante incorporado, durante un año” (*Programa Accesos: mucho anuncio y poco acceso / Utopía*, 2023).

En lo que refiere a las capacitaciones, se prevé un máximo de diez horas por semana, las cuales proveerán de herramientas que faciliten la reinserción de los participantes en el mercado laboral. En promedio se tienen cinco horas de capacitación por semana. Concurrir

a estas tiene la misma prioridad y obligación que la concurrencia a los puestos de trabajo. La temática de las capacitaciones varía. Por un lado, están las capacitaciones transversales, que son las áreas rectoras de trabajo del ministerio, con temas como género, diversidad, discapacidad y derechos laborales. Por otro lado, se encuentran las capacitaciones establecidas a nivel nacional desde el ministerio, desarrolladas por INEFOP, a través de tres cursos: herramientas para la empleabilidad, despegue digital y habilidades digitales. Estos cursos buscan aportar recursos para facilitar el ingreso al mercado laboral. Por último, se encuentran las capacitaciones coordinadas desde el territorio. Estas son exclusivas del departamento, entre las cuales se encuentran los talleres de INDA, manipulación de alimentos, salud, curso de mozo y mucama, taller de derechos humanos, taller de salud sobre distintas temáticas, y educación financiera.

Dentro de la dimensión que comprende a la atención médica, las tareas de la gestión en el territorio del programa se basan en la coordinación con los centros médicos de las localidades, el listado de los participantes y los turnos médicos.

Como se ha mencionado, los participantes del programa son postulados por los referentes de los programas del ministerio dentro de los cuales han recibido asistencia. Por lo tanto, estos referentes son los responsables principales de los participantes y, en caso de surgir problemas, son los encargados de resolverlos con el apoyo de la RTA.

Dentro de las instituciones donde desempeñan su trabajo, tienen un referente que les asigna las tareas al cual avisan por temas de inasistencias y otras situaciones.

En lo referente a la información presupuestal del programa, sabemos que, para la realización de las capacitaciones, la RTA no tiene recursos económicos disponibles. En lo relativo al presupuesto global del programa, “el director Nacional de Gestión Territorial de Mides, Alejandro Sciarra, dijo en rueda de prensa que el programa tiene un presupuesto de unos \$400 millones por año” (*Ministerio de Desarrollo Social presentó programa de empleos temporales para 3.000 personas, 2022*).

2.3 Comparación de los programas

Para comparar estos programas, tendremos en cuenta distintas dimensiones, como el objetivo principal, la población objetivo, la prestación económica percibida por los participantes, los actores involucrados, los recursos humanos, los recursos económicos, el desarrollo de las pasantías, las capacitaciones, número de beneficiarios, y evaluación de impacto. En la tabla 2 del Anexo 3 se sintetiza la comparación.

En relación a los objetivos principales de estos programas, son en esencia muy similares. Ambos procuran la inclusión laboral de las personas en situaciones vulnerabilidad socioeconómica a través de herramientas de formación y de participación en un empleo protegido. La población objetivo de los programas no es específicamente la misma. Si bien ambos plantean atender a personas de contextos de vulnerabilidad entre 18 y 64 años, Uruguay Trabaja especifica que estas personas deben presentar declaración jurada de su situación de vulnerabilidad socioeconómica, haber estado desempleados por dos años y contar con un nivel educativo inferior a ciclo básico, mientras que Accesos hace énfasis en jóvenes y mujeres, pero esta población debe ser o haber sido atendida por el ministerio y contar con educación primaria completa. Por lo tanto, Uruguay Trabaja plantea una convocatoria abierta y la elección es por sorteo, mientras que Accesos convoca a través de referentes de los distintos programas y oficinas del MIDES y la elección se da a través de un índice de empleabilidad, el cual se compone de variables establecidas en el Perfil Laboral del formulario de derivación del programa, que incluyen las dimensiones de educación, experiencia laboral, ofimática, documentación e idiomas (*Decreto n 202/022, 2022, p.3*). En ambos programas los participantes deben firmar un “Acuerdo de participación” en el que aceptan las condiciones del funcionamiento de los mismos. Otro punto es que Uruguay Trabaja plantea generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo y facilitar los procesos de integración a través de estrategias socioeducativas (*Uruguay trabaja, s. f.*), concepto que no es mencionado dentro del objetivo de Accesos. Este programa plantea como objetivo la inserción laboral de la población objetivo, con ayuda de los procesos de formación, mientras que Uruguay Trabaja utiliza estos procesos para la integración social de esta población marginada. Entonces podemos ver una diferencia, en los conceptos utilizados en los objetivos de estos programas, donde uno de ellos tiene un enfoque más social,

buscando la integración de esta población vulnerable, mientras el otro responde a un objetivo meramente laboral.

La prestación económica percibida por los participantes de cada uno de los programas es distinta, al igual que la duración de las pasantías. En el caso de Uruguay Trabaja, el desarrollo de las pasantías dura nueve meses con jornadas laborales de seis horas, cuatro días a la semana y un quinto día con seis horas de capacitación. Los participantes perciben el equivalente a 2,35 (BPC), lo que en el último año de implementación del programa (2021), eran \$11.445. A los efectos de la comparación, considerando la inflación con valores del IPC, ese monto en 2023 era de \$13.374. En Accesos la prestación asciende al valor del Salario Mínimo Nacional, equivalente en 2023 a \$21.107, durante siete meses de pasantía con jornadas laborales de seis horas de lunes a viernes. Al comparar entonces la prestación de \$13.374 de Uruguay Trabaja y con la de \$21.107 de Accesos, ambos en pesos de 2023, se observa que este último valor supera al primero por un 58%. En ambos casos estas prestaciones generan aportes a la seguridad social.

Los actores involucrados en los programas son las instituciones públicas que reciben a los participantes (municipios, escuelas, liceos) y los distintos grupos sociales e instituciones que intervienen en las capacitaciones, como INEFOP. Sin embargo, en Uruguay Trabaja las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tenían una participación primordial, ya que eran el actor principal en la implementación del programa. Mientras que en Accesos su participación es secundaria y se puede ver su intervención solo en alguna capacitación.

Los recursos humanos encargados de Accesos son funcionarios del MIDES. A nivel departamental, el equipo técnico se compone por un Referente Territorial, quien se encarga de la gestión total del programa, con apoyo de los referentes de los distintos programas del ministerio para el seguimiento de los participantes. En el caso de Uruguay Trabaja, el equipo técnico del departamento estaba compuesto por una coordinadora, un referente social, un referente operativo y un referente del SUNCA. La coordinadora dirigía y organizaba al equipo técnico. El referente social se encargaba del seguimiento de los participantes y de los trámites necesarios, incluyendo los relacionados a la atención médica. El referente operativo trabajaba día a día con los participantes, supervisando la ejecución del programa, mientras que el referente del SUNCA era quien les enseñaba y marcaba las tareas a realizar. Además de los funcionarios del ministerio, el programa contaba con la participación de las OSC, que

se encargaban de las capacitaciones. Estas se hacían presentes también en la asignación de los recursos económicos, ya que, según Nogueira Puentes (2018) “los rubros que implican un mayor gasto para UT son los subsidios a los participantes (rubro BPS) y las transferencias a las OSC” (p. 48).

En el caso de Accesos, no se disponen de datos específicos sobre la asignación de los recursos económicos, pero sí podemos destacar que no se realizan transferencias a las OSC.

Las pasantías laborales en estos programas presentan diferencias en cuanto a su duración y desarrollo. En Uruguay Trabaja, los participantes se agrupan en cuadrillas y se reúnen en un lugar, donde se les proporciona el desayuno. Posteriormente, se trasladan a las distintas instituciones para llevar a cabo las tareas de mantenimiento. En tanto, en Accesos, los participantes trabajan directamente en estas instituciones, siendo estas últimas las responsables de asignar las tareas y supervisar su cumplimiento.

En cuanto a las capacitaciones, en Uruguay Trabaja se determina un día a la semana exclusivo para las capacitaciones, las cuales son coordinadas y gestionadas por las OSC. Además, se cuentan con talleristas remunerados. Por otro lado, en Accesos la coordinación de las capacitaciones recae en el RTA y se pueden distribuir en distintos días a la semana, lo cual dificulta la logística, dado que cada participante tiene un lugar y horario de trabajo diferente. A su vez, no hay recursos económicos destinados a talleristas.

El número de beneficiarios varía en cada uno de estos programas. En el año 2023, Accesos cuenta con 120 beneficiarios en el departamento de Colonia y un total de 3.000 cupos a nivel nacional. Por otro lado, en el caso de Uruguay Trabaja, en el último año de implementación del programa (2021), se disponía de 64 cupos en el departamento de Colonia y 3.130 cupos a nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Social, 2023).

En suma, a nivel nacional, se constata un mayor número de beneficiarios en Uruguay Trabaja en comparación con Accesos (con 103 cupos más). No obstante, a nivel departamental la relación se invierte, ya que Accesos tuvo más cupos que Uruguay Trabaja (con una diferencia de 56 cupos).

En relación al presupuesto, en 2018, según datos de la CEPAL, Uruguay Trabaja contó con un presupuesto de 430.728 millones de pesos, lo que corresponde al 0,08% del PBI de ese mismo año. En el caso de Accesos, según declaraciones del Director Nacional de Gestión en 2022, el presupuesto anual ascendía a 400 millones de pesos anuales (*Ministerio*

de Desarrollo Social presentó programa de empleos temporales para 3.000 personas, 2022). Este monto equivale al 0,05% del PBI del 2022. A raíz de estos datos, se puede apreciar que Uruguay Trabaja tenía un presupuesto mayor en relación al PBI que Accesos.

Tabla 1. Presupuesto de los programas en relación con el PBI

Programa	Año	Presupuesto (pesos corrientes)	PBI (precios corrientes)	%
Uruguay Trabaja	2018	430.728.000	529.880.000.000	0,08
Accesos	2022	400.000.000	775.530.000.000	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a valores del Banco Central del Uruguay (PIB enfoque de la producción, 2023) y CEPAL.

Con respecto a la distribución del presupuesto, en el caso de Uruguay Trabaja, del total del presupuesto del programa, un 44% se destinó al BPS para el pago de los subsidios y el 39% a las OSC. El 17% restante se divide entre SUNCA (6%), salud bucal (6%), BSE (2%), transporte (2%) e imprevistos (1%) (Nogueira Puentes 2018, p. 48). En el caso de Accesos, no tenemos información sobre la distribución del presupuesto, pero sí sabemos que las OSC no están presentes como en el programa anterior, y también sabemos que la prestación dirigida a los participantes subió considerablemente, por lo tanto, podemos suponer que más del 50% del presupuesto de Accesos es destinado al BPS.

En relación al impacto de los programas, en las evaluaciones de impacto de Uruguay Trabaja se concluye que el programa tuvo un efecto positivo para los beneficiarios en relación a la calidad del trabajo. Según Blanchar et al (2021): “Si bien no se observaron efectos en el nivel de empleo en sí, se encontró un efecto positivo del programa en la calidad del empleo medido de distintas formas...se encuentra que los beneficiarios del programa presentan una estabilidad de sus empleos superior a la de los no beneficiarios” (p.61). Estos estudios afirman que las personas que pasaron por el programa tienen mayor probabilidad de tener un trabajo formal y sostenerlo en el tiempo.

En el caso de Accesos, aun no hay estudios que evalúen su impacto. Sin embargo, contamos con datos recientes de la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos

(DINTAD) del MIDES, donde compara el desempeño de Accesos en 2022 y Uruguay Trabaja en 2018, a nivel nacional, en relación a la inserción laboral luego de transcurrido el programa. Según estos datos la “cantidad de beneficiarios que finalizaron la intervención y obtuvieron, dentro de los 9 meses posteriores al egreso, una inserción laboral formal (según registros BPS): 3 meses o más consecutivos: 229 personas (9,9%) para Uruguay Trabaja, 413 personas (16,2%) para Accesos. Accesos superó en un 64% (6,3 pp), las inserciones laborales formales de Uruguay Trabaja”. No se encuentra información que haga referencia a la calidad del empleo.

A nivel del departamento de Colonia la información con la que se cuenta es parcial y está resumida en los gráficos 1 y 2 del Anexo 1, que indagan sobre la inserción laboral de la primera edición del programa en el departamento. Según esta información, el impacto de Accesos en cuanto a la empleabilidad es positivo, con un 20% de ex participantes con trabajo formal a seis meses de terminar su participación en el programa.

2.4 Conclusiones

A raíz de esta comparación podemos determinar si hubo continuidad o cambio en estas políticas socio laborales. Si bien Accesos continúa con los lineamientos generales de Uruguay Trabaja, en relación a la creación directa de empleo a través de las pasantías y la apuesta a la capacitación de los beneficiarios, se pueden destacar varios puntos de cambio a nivel de gestión, equipo técnico, monto de prestaciones, actores involucrados, presupuesto y su distribución.

La gestión de los programas es distinta en cada uno de ellos en lo relativo a la duración de las pasantías y a la dinámica de trabajo, siendo una en cuadrillas y otra con desempeño directo de los participantes en las instituciones. En relación a las capacitaciones, su implementación varía. En el programa Accesos, las mismas se coordinan desde el MIDES sin destinar recursos económicos específicos, y variando los días y horarios en los que se imparten los cursos. En el caso de Uruguay Trabaja, las OSC son quienes las coordinan, se dan todas las semanas durante un día a lo largo de toda la jornada. La composición de los equipos técnicos también es una dimensión de cambio entre los programas, principalmente porque en Accesos no participan actores que tenían un rol protagónico en la implementación

de Uruguay Trabaja, como las OSC y el SUNCA. A su vez, Uruguay Trabaja contaba con un equipo de cuatro profesionales por departamento, mientras que en Accesos hay uno.

Otro aspecto en el que no se observa continuidad es en el monto de la prestación que perciben los beneficiarios de los programas. En Accesos, este monto asciende al valor de un salario mínimo, lo cual es un 58% más elevado que el monto establecido en Uruguay Trabaja. No obstante, el presupuesto en relación al PBI destinado a Uruguay Trabaja es mayor que el destinado Accesos. También cambia su distribución dado el aumento considerable en el monto de las prestaciones a los beneficiarios, y la ausencia de transferencias hacia OSC.

Luego del desarrollo de este trabajo, podemos concluir que la política socio laboral uruguaya en la última década, luego del cambio de gobierno, se mantuvo dentro de los lineamientos del enfoque del *workfare*, con componentes de apoyo a la oferta (con la formación técnica) y componentes de apoyo a la demanda (por la generación directa de empleo). A pesar de estas continuidades, tuvo cambios relevantes en el plano de la gestión, el rol de las instituciones que participan en la implementación del programa y el monto de las prestaciones.

Referencias bibliográficas

Abramo, L. W., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*.

Accesos. (s. f.). Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio/programas/accesos>

Amenta, Edwin. 2003. "What we know about the development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 1.ª ed., 91-130. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.004>.

Blanchard, P., Brum, M., Carrasco, P., Parada, C., & Perazzo, I. (s. f.). *¿Fue un fracaso el programa Uruguay Trabaja? Reflexiones a un año de su eliminación*. Facultad de

Ciencias Económicas y de Administración, Udelar, Montevideo.

<https://fcea.udelar.edu.uy/blog/7062-fue-un-fracaso-el-programa-uruguay-trabaja-reflexiones-a-un-ano-de-su-eliminacion.html>

Blanchard, P., Brum, M., Carrasco, P., Parada, C., & Perazzo, I. (2021). “Análisis de impacto del programa Uruguay Trabaja”. *Informe Final Convenio MIDES – FCEA/UDELAR*, Montevideo.

Brown, B., & Giosa Zuazua, N. (2021). Regímenes de bienestar y políticas sociolaborales: un análisis sobre sus transformaciones recientes. (*En*)clave Comahue. *Revista Patagónica De Estudios Sociales*, (27), 115–143. Recuperado a partir de <https://revela.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/article/view/3511>

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL, Santiago de Chile.

Decreto n 202/022. (2022). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/202-2022/2>

Lanzamiento Programa ACCESOS Edición 2023: Construcción de Autonomía. (s. f.). Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/lanzamiento-programa-accesos-edicion-2023-construccion-autonomia>.

El País (2022, 14 diciembre). Mides presenta programa Accesos, en sustitución de Uruguay trabaja. *EL PAIS*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mides-presenta-programa-accesos-en-sustitucion-de-uruguay-trabaja#:~:text=%E2%80%94Que%20el%20programa%20Accesos%20represente,unos%20%24400%20millones%20por%20a%C3%B1o>.

Longhi, A. "Las políticas sociales elementos para el análisis de una política pública". UR. FCS-DS, 1998. Documento de Trabajo / FCS-DS; 38.

Ministerio de Desarrollo Social presentó programa de empleos temporales para 3.000 personas. (2022, 12 mayo). Uruguay presidencia.

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-desarrollo-social-presento-programa-empleos-temporales-para-3000>

Ministerio de Desarrollo Social. (2023, 5 mayo). gub.uy. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-participantes-uruguay-trabaja-segun-departamento-ano-edicion>

Nogueira Puentes, R. Las políticas activas del mercado de trabajo: revisión de las experiencias de evaluación y una estimación del impacto del Programa "Uruguay Trabaja" [en línea] Tesis de maestría. Montevideo: Udelar. FCEA, 2018.

PIB enfoque de la producción. (2023). Banco Central del Uruguay. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Series-Estadisticas-del-PIB-por-industrias.aspx>

Peña-Miguel, N., & De La Peña, J. I. (2017). *¿Es posible financieramente un pilar básico de previsión social para Euskadi?: Capítulo 2: El Estado de Bienestar.*

Presupuesto nacional (2021, 15 abril). Portal de Transparencia Presupuestaria. <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional>

Programa Accesos: mucho anuncio y poco acceso / Utopía. (2023, 10 febrero). <https://revistautopia.uy/articles/08-programa-accesos-mucho-anuncio-y-poco-acceso>

Uruguay trabaja. (s. f.). Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/uruguay-trabaja>

Uruguay trabaja (2007-) - Programas de inclusión laboral - Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. (s. f.). <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=81>

Uruguay. (2021). *Ley N° 19.996. Artículos (242-246)*

Uruguay. (2022). Decreto N° 222/008. *REGLAMENTACION DE LA LEY QUE CREA EL PROGRAMA "URUGUAY TRABAJA"*

Uruguay. (2022). Decreto N° 202/022. *REGLAMENTACION DE LOS ARTICULOS 242 A 246 DE LA LE 19.996, RELATIVA AL "PROGRAMA ACCESOS"*