

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Bella Unión:
análisis de algunas de las manifestaciones de la
cuestión social en el proceso de reestructuración
productiva.

Amparo Inés Souza Pérez

Tutor: Gerardo Sarachu

2009

A Stella por sus incansables horas de dedicación y lectura crítica....

Índice

Introducción	1
Capítulo I Configuración Económico – productiva de la zona de Bella Unión	3
I. I Características del departamento de Artigas ¿Por qué estudiar la zona oeste?.....	3
I. II ¿Como surge el proyecto sucro- alcoholero?.....	4
La Transición democrática 1985 /1989.....	6
Impulsos y frenos de reformas 1990/1999.....	9
De la crisis al nuevo proyecto sucro- alcoholero 2000/2008.....	13
Capítulo II Manifestaciones de la <i>cuestión social</i> en Bella Unión. Demandas y respuestas. Un análisis desde la inserción laboral del Trabajo Social	19
II. I Principales transformaciones en el mundo del trabajo: las consecuencias de la reconversión productiva.....	20
II.II. Apuntes sobre la configuración del Trabajo Social en la zona.....	39
Conclusiones	47
Bibliografía	54
Anexo	59

Introducción

Este trabajo pretende estudiar las peculiaridades de la configuración de la llamada “*cuestión social*” en la zona de Bella Unión, departamento de Artigas, en el período de la llamada “reconversión productiva” comprendido entre la década de los años setenta hasta finales de la década del noventa. En ese contexto interesa visualizar cómo se inserta el Trabajo Social, ubicando desde una perspectiva económica y política los desafíos sociales que se plantearon a partir de la aplicación del paradigma neoliberal de la acumulación flexible.

El período de análisis que abordamos es más acotado y se realiza desde la apertura democrática (1985) hasta el presente. Esta opción no es arbitraria. Pretende captar las principales circunstancias económicas y sociales a nivel nacional y local que configuraron la demanda social, en términos de demandas a la atención de las consecuencias que ocasionaban la aplicación de las políticas neoliberales-por un lado- y las solicitudes específicas hacia el Trabajo Social en tanto profesión, por otro.

Se busca visualizar dentro de este proceso cuáles fueron las formas de aplicación del Trabajo Social haciendo énfasis en el reconocimiento de las manifestaciones de la “*cuestión social*” a las que responde, ya en el sector público-estatal como en el de las organizaciones no gubernamentales.

El espacio geográfico del análisis

La ciudad de Bella Unión se encuentra a 640Km de la capital de la República por la ruta N° 3, General Artigas. Geográficamente se localiza en la zona oeste del departamento, localización que conlleva grandes diferencias productivas, políticas y sociales. Debido a las características edáficas y climáticas (clima sub-tropical) en la región de Bella Unión a partir de la década de los años cincuenta se comenzó-primero experimentalmente-a plantar caña de azúcar, cultivo que la convirtió en un polo de desarrollo agro industrial que con altibajos ha perdurado hasta el presente, revitalizado desde 2006, con el desafío del proyecto de obtención de alcohol como complemento de los combustibles fósiles que procesa ANCAP.

El desarrollo de industrial de CALNU (Cooperativa Agrícola Limitada del Norte Uruguayo) posibilitó el surgimiento de otros emprendimientos productivos como: CALVINOR(Cooperativa Agropecuaria Limitada de Vitiuicultores del Norte) - que actualmente pertenece a la bodega nacional Bruzzone y Sciutto- y de CALAGUA-GREENFROZEN (empresas dedicadas a la producción y procesamiento de productos hortofrutícolas). SAMAN, SAPRINOR y otros emprendimientos menores completan el mapa productivo de la zona.

La mayoría de la población de la zona oeste del departamento depende, directa o indirectamente, de ese panorama agro industrial antes reseñado, por lo que su análisis permite comprender los problemas sociales específicos que trajo aparejados la reconversión productiva de cuño neoliberal que implicó un cambio en los modelos de producción y con ello grandes transformaciones en el mundo del trabajo.

El estudio está dividido en dos capítulos. En el primero se analizan las coyunturas económicas y políticas, nacionales e internacionales, que afectaron a la producción de azúcar en la zona, provocando un fuerte desmantelamiento del sistema de producción y dejando una deuda social muy importante. Para ello se delimitaron tres períodos de análisis siguiendo el análisis de Gerardo Caetano¹ :

- 1) Época de la transición democrática- 1985/1989.
- 1) Impulsos y frenos de reformas -1990/1999.
- 3) Recesión, colapso, y reactivación económica -1999/2007.

En el segundo capítulo, se analiza de qué manera esta reorganización productiva genera transformaciones en las manifestaciones de la “*cuestión social*” a través de los cambios en el mercado de trabajo y los desafíos que presenta para el Trabajo Social trabajar en esta realidad.

¹Adecuación de la delimitación de tres períodos de estudio del trabajo de Gerardo Caetano : Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda (1985-2005). En 20 años de democracia URUGUAY 1985-2005. MIRADAS MULTIPLES. Ediciones Santillana S.A. Montevideo, Uruguay.2005

Capítulo I. Configuración económico-productiva de la zona de Bella Unión.

I. I Características del departamento de Artigas ¿Por qué estudiar la zona Oeste?

Este y Oeste en el departamento no son solo puntos cardinales sino que son suelos diferentes, producciones diferentes, economías diferentes. Los 11928 Km² del departamento de Artigas se dividen en dos grandes áreas desde el punto de vista orográfico:

- un sector central y Este integrante de la cuesta basáltica donde se encuentran los yacimientos de piedras semi preciosas. Se destacan en este sector las típicas cuchillas alargadas, en especial la de Belén.

- El sector Oeste, de reducida extensión, formado por las terrazas aluviales del río Uruguay. Dentro del clima subtropical húmedo presenta las temperaturas promediales anuales más elevadas del país, superiores a los 19 ° C, con máximas de 47°. Estas condiciones han propiciado el desarrollo del centro agro industrial de Bella Unión especializado en el cultivo de primores, caña de azúcar, arroz y la vitivinicultura, que lo convirtieron, en su momento, en *un polo de desarrollo* a través del proyecto “El norte uruguayo en marcha”.

Los dos polos urbanos, Artigas-Bella Unión, concentran 71,5% de los 75.066 habitantes del departamento². Pequeños centros poblados como Tomas Gomensoro y Baltasar Brum, completan la red urbana³.

En esta región se encuentra la triple frontera entre Brasil-Uruguay-Argentina, única en el país, que posibilita un intenso intercambio comercial (generalmente desfavorable a Uruguay), que permite, parcialmente, compensar los niveles de ingreso-promedio- más bajos del Interior. Es además, ocasión de un fuerte intercambio cultural, principalmente con Brasil⁴.

²Ver anexo distribución de la población en artigas

³Uruguay EL PAIS y sus departamentos. Artigas. Ed EL PAIS-TESTONI STUDIOS. Montevideo. Uruguay. 2007.

⁴IDEM.

I. II ¿Cómo surge el proyecto azucarero?

“Se halla esta villa sin embargo rodeada de tierras tan apropiadas para la agricultura y en situación tan ventajosa para exportar sus productos, que yo considero que no ha de pasar mucho tiempo sin que sea ésta una de la secciones más prosperas del departamento y Santa Rosa sea el centro de una importante zona agrícola, donde podrán hallar ventajosa posición algunas industrias relacionadas con los productos del suelo(...)”

⁵1889 Carlos Lecueder jefe Político y de Policía del departamento de Artigas.

Entre 1938 y 1939 por iniciativa de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P) el ingeniero Alfredo Mones Quintela realiza los primeros ensayos de plantación de caña de azúcar en el departamento de Rivera y en 1941 adquiere tierras en la zona inferior del arroyo Itacumbú e inicia las primeras plantaciones en la zona de Bella Unión. En 1942, los plantíos llegaban a las 400 hectáreas.⁶ En los años que siguieron fueron surgiendo las diferentes empresas y cooperativas, que con inversiones preferentemente extranjeras, se encargaron de la producción y la comercialización del azúcar, estableciéndose en las primeras épocas, regímenes de trabajo casi esclavistas. Primero fue la Compañía Azucarera de Artigas S.A (C.A.A.S.A) que se estableció y construyó el primer ingenio de caña de azúcar en la zona de Bella Unión entre 1942-44. En el año 1944 se procesó por primera vez una cosecha de caña nacional⁷. En 1951 surge la Compañía Agrícola e Industrial del Norte S.A. (C.A.I.N.S.A). En 1952 nace la primera Cooperativa Agropecuaria Limitada de Cañeros “Santa Rosa”. Al cierre de la planta de C.A.A.S.A, es adquirida por la Cooperativa Agropecuaria Limitada de Producción e Industrialización de Caña de Azúcar (C.A.L.P.I.C.A). Ilustra las formas de trabajo de esta época un párrafo de

⁵ Barrios, Pintos. Artigas desde los aborígenes cazadores al tiempo presente. Tomo II (pág 525). Edición Ministerio de Educación y cultura. 1989. Montevideo.

⁶ IDEM.

⁷ IDEM

Galeano⁸ referido al latifundio de América Latina: “...*dispone de abundantes reservas de brazos baratos. Ya no depende de esclavos africanos ni de la encomienda indígena. Al latifundio le basta con el pago de jornales irrisorios, la retribución de servicios en especies...y de la continua migración interna de de legiones de trabajadores que se desplazan, empujados por el hambre, al ritmo de las zafras sucesivas*”

En 1970 fue inaugurada la Cooperativa Agropecuaria Limitada del Norte Uruguayo (en adelante CALNU), a propuesta de C.A.L.P.I.C.A y del movimiento “El Norte Uruguayo en Marcha”(fundado en 1964 por diversos actores sociales de la zona para promover la instalación de un nuevo ingenio azucarero y alcanzar el desarrollo económico y social de la región.). El ingenio, que tuvo una inversión total de 8.5 millones de dólares, con una capacidad para procesar 3500 toneladas por día, permitió que los productores ampliaran su producción al tener la seguridad de su colocación y su pago. En diciembre de 1972 había 6000 hectáreas plantadas, de las que se extrajo 26.000 toneladas de azúcar; la empresa se consagraba así como la mayor productora de azúcar nacional. En 1980 cuando CALNU cumplía sus 20 años, procesaba el 53% del azúcar producido en el país, con (aproximadamente) 9000 hectáreas de caña cultivada bajo riego. Se contaba con 277 puestos de trabajo estables en la industria y 450 zafrales: las zafras duraban 190 días, lo que sumado a los trabajadores rurales y demás servicios vinculados directamente a la actividad se llegaba a los 5000 puestos de trabajo⁹

Completaban el complejo agro industrial la *Cooperativa Agropecuaria Limitada de Vitivinicultores del Norte* (en adelante C.A.L.VI.NOR), fundada en 1975 en la antigua bodega San Antonio. En 1989 se inaugura la nueva bodega a 25 km de Bella Unión en la zona de Colonia Viñar. Le seguía la *Cooperativa Agropecuaria Limitada de Agua para Riego* (en adelante CALAGUA) - que conjuntamente con CALNU plantearon el *Proyecto integrado de desarrollo Agro Industrial* (en adelante P.I.D.A.C)- y desde 1978, la *Sociedad Agrícola Integral de Coronado (S.A.I.CÓ)* que surge para retomar y dar impulso a los cultivos de primor, diversificando la producción agrícola.

⁸ Galeano, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. (El rey azúcar y otros monarcas pág. 93) Ediciones del Chanchito 3ª edición, Edición autorizada por Siglo Veintiuno S.A. Montevideo, Uruguay. 1990.

⁹ Documento de Trabajo: La Intersectorial defiende la agroindustria azucarera con materia prima nacional. Bella Unión. 1993.

Para analizar cómo se ha ido configurando este proyecto agro industrial en las últimas tres décadas se adecuó la delimitación, desde una perspectiva histórica, a tres períodos¹⁰ de estudio: Transición democrática 1985/1989; Impulsos y frenos de reformas 1990/1999; Recesión, colapso y reactivación económica 1999/2007. Esta clasificación atiende a las características de la economía uruguaya, la que durante todo el siglo XX, tuvo una tasa de crecimiento muy baja, caracterizada por cortos períodos de rápido crecimiento seguidos de grandes crisis, cada una de las cuales ha llevado al fracaso a empresas, instituciones y personas.

Hay que tener en cuenta que desde 1970, con la crisis del capitalismo a nivel global, se empieza a imponer un nuevo modelo: el neoliberal¹¹. En América Latina las ideas neoliberales se empezaron a aplicar en los gobiernos dictatoriales, adquiriendo posteriormente, nueva fuerza en la década de 1990. Fueron ejemplos de neoliberalismo de los noventa los gobiernos de Carlos Menem en Argentina, Collor de Melo en Brasil, Fujimori en Perú, Carlos Andrés Paz en Venezuela y en Uruguay más tímidamente, el gobierno de Luis Alberto Lacalle, que tuvo un impulso reformista pero que no logró aplicar todas las medidas que se propuso.

La Transición democrática 1985/1989

La década de los años ochenta fue llamada “la década perdida” en términos de crecimiento económico. A contrapelo de ello, en Uruguay durante los primeros años del período democrático se produjo un aumento del nivel de actividad, (especialmente

¹⁰10 IDEM Ref. 1

¹¹ Una de las principales características de este modelo es la liberalización comercial, a partir de la cual se busca abandonar el proteccionismo y las economías tienden a especializarse de acuerdo a ventajas comparativas; para Uruguay como para el resto de América Latina, se trata de los recursos naturales. Esto afecta fuertemente algunas ramas industriales y las lleva a buscar la especialización en productos de base agrícola, minera y petroquímica, que combinan una elevada escala productiva y un uso extensivo de los recursos naturales.

Entre las limitaciones que presenta este modelo se destacan:

-se depende de exportaciones básicas sobre las cuales los países desarrollados tienen subsidios y protecciones.

-los productos en los que se especializan tienen tendencias a largo plazo muy poco dinámicas: demanda crece lentamente, es fluctuante y precios son muy volátiles.

-el cambio tecnológico se produce más lentamente, lo que limita el dinamismo de sus inversiones, su capacidad de contratar fuerza de trabajo y la capacidad de aumentar su productividad. Bertola, Luis; Bitanourt, G. Veinte Años de democracia sin desarrollo económico. En 20 años de democracia URUGUAY 1985-2005. MIRADAS MULTIPLES. Ediciones Santillana S.A. Montevideo, Uruguay. 2005

entre 1986 y 1987), hecho notable en el contexto latinoamericano ya que casi ninguna otra economía de la región creció, a excepción de la de Chile.¹²

La principal tarea del primer gobierno post dictatorial del Dr. Julio María Sanguinetti fue la transición democrática que buscó, principalmente, la regularización del funcionamiento de las instituciones dentro de un Estado de derecho pleno.

En materia económica “*Se consiguió avanzar en la recuperación de algunos equilibrios macro económicos (...), creció el PBI, se logro un aumento efectivo en el salario real, se impulso el retorno de la negociación colectiva tripartita al ámbito privado, descendió levemente y con altibajos la inflación, se obtuvieron mejoras importantes en lo indicadores sociales más relevantes, se promovió el incremento en las inversiones en distintas áreas*”¹³.

En este período Bella Unión recibió inversiones en millones de dólares que se realizaron desde el gobierno nacional apostando así a las agroindustrias en la zona¹⁴.

Estas inversiones vinieron a través del P.I.D.A.C, que buscaba dinamizar la economía de la zona mediante la diversificación de la producción. Es clara en este sentido la frase de quien en ese momento era presidente de CALNU, Daniel Moraes: “*La expansión de caña estaba desplazando al pequeño productor ya que las parcelas pequeñas no se prestan para ese cultivo. Se había caído en el monocultivo. Había que diversificar la producción...*”¹⁵

¹² Marisa Bucheli, Björn Gustaffson. El perfil de la pobreza en Montevideo 1983 - 1992. Documento No. 06/94 Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Montevideo, Diciembre. 1994.

¹³ IDEM Ref. 1

¹⁴ Durante casi todos los años setenta y ochenta la región nordeste constituida por los departamentos de Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha, experimentó importantes cambios en función a procesos de diversificación económica, de base agroindustrial y de una atracción poblacional resultado de una estructura de precios favorables en la frontera con Brasil; transformándose en un área de potencial agro-exportador muy alto. Sin embargo, como se examinaremos más adelante, las condiciones de vida y desarrollo socioeconómico del departamento son las más desfavorecidas del país. Veiga, Danilo. TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS Y DESIGUALDADES REGIONALES EN URUGUAY. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Artículo Presentado al IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Red Ordenamiento y Gestión Desarrollo. UDELAR. IMM, MVOTMA, Agosto 2002

¹⁵ Galvan, Gloria. Calagua un proyecto de desarrollo agrícola. Semanario JAQUE. 26 DE ABRIL DE 1985. Citado en: Barrios, Pintos. Artigas desde los aborígenes cazadores al tiempo presente. Tomo II (pág 525). Edición Ministerio de Educación y cultura. 1989. Montevideo

El P.I.D.A.C tenía 5 proyectos por un valor total de 19.500.000 dólares: *Riego*. Puesta a punto de un sistema de riego moderno; *Maquinaria* para montar un parque de maquinaria cooperativo; *Apoyo y Experimentación* para implementar una estación experimental de estudio del comportamiento de los cultivos y ajustar los paquetes tecnológicos; *Producción*. Asesoramiento al productor; *Industrial*. Instalación de una planta de congelados GREENFROZEN.

En 1990 al iniciarse la etapa de producción se habían creado más de 800 puestos de trabajo en el área agrícola e industrial. En este período de reconversión de la caña, se impulsó en Bella Unión la horticultura, tanto a campo como en invernáculo, para vender a través de la planta de congelados de GREENFROZEN¹⁶, que contaba con laboratorios de alta tecnología, avanzados en escala nacional. Este tipo de producción exige una actividad muy intensiva en cuidados y mano de obra, aunque mayoritariamente zafral. GREENFROZEN proporcionaba al productor los insumos y CALAGUA proporcionaba el riego. Como el productor recibía el 100% de los insumos y a su vez tenía la compra de su producción asegurada y a precio subsidiado por la planta de congelado, prácticamente sólo tenía que producir.

Se estimaba que en 1987, el 75% de la población vivía de la producción agro industrial, afirmando la idea de que se estaba frente a un verdadero *polo de desarrollo*.

Como se ve, el proyecto del P.I.D.A.C en Bella Unión dio pie a las auspiciosas expectativas de los productores pero también de la población¹⁷, pues dinamizaba la economía de la zona. El país entero salía de una época muy difícil y de gran represión, en Bella Unión en especial, el sindicato de UTAA (Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas) que nuclea a los cortadores de caña, había sido fuertemente reprimido.

Para la ciudad, la reorganización democrática venía acompañada de un gran proyecto que prometía muchas fuentes de empleo y la colocaba como la gran productora a nivel nacional de azúcar, vinos finos y verduras congeladas.

¹⁶Programa de desarrollo local ART Uruguay DIAGNOSTICO ECONMOICO DE LA CIUDAD DE BELLA UNIÓN Y SU ENTORNO. Análisis y priorización e los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible Informe final enero 2008.

¹⁷ Es ilustrativa de esta situación de crecimiento económico y de las expectativas que generaba la anécdota de la Asistente Social Lidia Vezoli quien cuenta que junto dinero y se compro una chacra y probó un tiempo ser productora y vender a GREENFROZEN, sin lograr consolidarse como tal, porque como a mucho frente a un mínimo que no alcanzara los niveles de exigencia se les devolvía la cosecha.

Durante estos años la zona recibió una gran oleada migratoria. La gente venía en busca de trabajo y de mejora de sus condiciones de vida, en un momento en que en el resto del país el trabajo no abundaba. La ciudad crecía en población, sin una planificación urbana, la gente se iba acomodando como podía y construyendo de manera desordenada. Después llegaban los servicios básicos: agua, luz policlínicas y escuelas. *“Bella Unión era el pueblo de las casas sin terminar, porque en cada zafra se avanzaba un poco en la medida que se podía”¹⁸*.

En la década siguiente, en materia económica, política y social, la ejecución de las “recetas” del modelo neoliberal implicó profundas transformaciones en las agroindustrias de Bella Unión.

Impulsos y frenos de reformas 1990/1999

Este período en materia económica se caracterizó por el impulso de una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, *“dominada por temas como la reducción del déficit fiscal como camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través de instrumentos de privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en un gran asignador de costos y beneficios...”¹⁹* Se trató de las reformas de primera generación del llamado “Consenso de Washington”. A pesar de los vaivenes políticos y la falta de respaldo en algunas medidas, las presidencias del Dr. Lacalle y la segunda del Dr. Sanguinetti lograron efectivizar varias reformas en la que fue conocida como “la década de la consolidación de las propuestas neoliberales”. La principal de las reformas económicas fue la *liberalización comercial* que implicaba el abandono del proteccionismo y actuar de acuerdo a ventajas comparativas, lo que llevó a que las ramas industriales bajo este régimen redujeran su rentabilidad o desaparecieran²⁰.

En 1994 la incorporación de Uruguay al MER.CO.SUR marca un punto de inflexión en la agro industria azucarera. El azúcar era uno de los productos cuya

¹⁸ Entrevista a Carmen Arbiza directora del Departamento de Desarrollo Social de la Junta Local Autónoma

¹⁹ IDEM Ref. 1

²⁰ IDEM

competitividad estaba cuestionada, como consecuencia de la apertura de los mercados²¹. Las plantaciones de caña no tenían viabilidad, pues al lado del mayor cañaveral del mundo (Brasil) parecía no tener sentido plantar unas miles de hectáreas en el extremo norte del Uruguay. Sin embargo, muchos países mantuvieron la producción de caña por el recurso de subvencionarla, alegando una cuestión de soberanía alimentaria.

En estos primeros años de la década comienza la desarticulación de las políticas azucareras en el país y con ello la reducción de la superficie de plantaciones de caña. En 1990 había aproximadamente 8700 hectáreas plantadas con 190 días de zafra; en 1993 unas 5600 há con 103 días de zafra; y en 1996 3700 há con 74 días de zafra²². Se produce también la incorporación de empresas multinacionales para la realización de inversiones y servicios. En CALNU²³ había llegado la hora de responder por los créditos e inversiones que se habían recibido y no todos los productores tenían solvencia para hacerlo. Además, pese a haber producido cifras récord en azúcar, CALNU iba a mostrar que no tenía la rentabilidad para asumir sus deudas y sobrevivir de manera autosuficiente sin los fuertes subsidios del gobierno. En el año 1993 la Intersectorial (agrupación formada por los diversos actores sociales de la zona) plantea en sus documentos que la salida a la crisis es la diversificación de los productos obtenidos de la caña: alcohol, alimento animal y combustible para la fábrica, proyecto que es retomado en 2005.

El plan de Estabilización es de vital importancia en la configuración de esta nueva situación. Este combinó la apertura externa irrestricta con una política de ancla cambiaria cuyo objetivo fue la reducción de los precios de productos importados y a través de ello, la presión a la baja de los precios de los productos nacionales. Como consecuencia, se produjo la destrucción de la producción agropecuaria e industrial nacional, cuyos frutos fueron rápidamente sustituidos por productos importados²⁴. Entonces, CALNU, sitiada, (a medida que se reducen las plantaciones) transfiere a la multinacional "MAN" (Malasess Limited S.A) la exclusividad de venta del azúcar que

²¹ Piñero, Diego. Ingeniero Agrónomo. Conferencia brindada en el Paraninfo de la Universidad Montevideo, 19 de diciembre 2000. www.rel-uita.com

²² IDEM REF 9

²³ C.A.L.N.U tiene en ese momento una deuda de 8 millones con el Banco República (BROU), 4 millones con la banca privada y los socios debían 3.4 millones al BROU.

²⁴ Olesker, Daniel. CRECIMIENTO Y EXCLUSIÓN. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000). Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay. 2001

refinaba el ingenio y Trenzen S.A –empresa formada en un principio con la mayoría de acciones de CALNU y Azucarlito pero que luego pasó a ser controlada por MAN- pasa a encargarse de su distribución, tarea que hasta 1992 corría por cuenta del ingenio.

Poco a poco, el monocultivo de caña da paso al de arroz²⁵. La zona oeste llega a ser dos tercios del total de la superficie cultivada con arroz en el departamento.

Estos cambios en el modelo de producción implicaron también cambios en las estructuras institucionales del Estado y en las formas de atención a “*lo social*” para adecuarse al nuevo modelo. En términos generales, la concepción neoliberal entendía que el Estado, actuando en forma asistencialista, había sido ineficiente para atender la *cuestión social* y que las políticas llevadas adelante sólo habían generado un gran gasto público. Para esta concepción neoliberal tal como lo sintetiza Baraibar (2003), “*El Estado debe ser reducido a dimensiones mínimas: administración de la justicia, seguridad externa y mantención del orden interno, privatizando las demás funciones públicas, incluyendo las políticas de protección social y reduciéndolo a garantizar el funcionamiento del mercado y proteger los intereses privados*”²⁶ -se retomaban así, las concepciones del Estado Liberal *juez y gendarme* del siglo XIX, sustituido, luego de la crisis del año 29, posterior a la Primera Guerra Mundial, por el llamado “Estado Benefactor”-.

Los cambios que se produjeron en el Uruguay respondiendo a esta concepción fueron:

-la reforma de Estado, tendiente a la focalización y la gerencia descentralizada, con un fuerte impulso de la competitividad y la productividad.

-la reforma constitucional que implicó un cambio en las elecciones presidenciales introduciendo el balotaje.

²⁵ Con 34.643 hectáreas de arroz Artigas aparece en el primero de los puestos del fenómeno arrocero, que declaran esta actividad como principal fuente de ingresos, según el Censo Agropecuario del año 2000^U. Figura como el primer departamento productor de arroz por hectárea y junto con Cerro Largo. El producto le genera al departamento un ingreso económico que oscila entre los 30 y 45 millones de dólares al año. Artigas exporta el 95% de su producción. Como las actividades de esta zona el arroz tienen un componente zafral importante. Uruguay produce el 4% del arroz que se comercializa en el mundo, tiene el 6º lugar como exportador y Brasil es el principal comprador. En el departamento hay 126 productores (60% arrendatarios; 40% propietarios) y varios molinos. IDEM Ref. 3

²⁶ Baraibar, Ximena (2003) *Las paradojas de la focalización*. En revista Servicio Social y Sociedad. San Pablo, Brasil.

-la reforma de la Seguridad Social que habilitó un régimen mixto donde conviven el Banco de Previsión Social-basado en el ahorro generacional solidario- y el ahorro y capitalización individual a través de las AFAP.

- la reforma educativa que buscó aplicar el concepto de *equidad* en la educación. A grandes rasgos, implicó atender las desigualdades que generaba el modelo económico a través de la creación de Escuelas de Tiempo Completo en los llamados *contextos críticos*, la cobertura preescolar universal, la descentralización de los Centros de Formación Docente, cambios en los currículos y aplicación de modelos gerenciales de gestión educativa.

Estos cambios y reformas dan cuenta de un cambio en los criterios de atención a “*lo social*”. En el capítulo II nos detendremos en la configuración de la *cuestión social* y en las formas de atención desde estos nuevos lineamientos.

Un cambio importante en este período y que también retomaremos más adelante fue la desregulación del mercado laboral y el fin de las negociaciones colectiva. Se promueven, en este marco, nuevas formas en las relaciones laborales que minimizan la acción de los trabajadores organizados, como la flexibilización y la tercerización.

La organización de los trabajadores vinculados a las agroindustrias, sin embargo, tiene, en este período un rol fundamental en la defensa de las fuentes de empleo, la resistencia al cambio en los modelos de producción, así como la búsqueda de alternativas tanto económicas como sociales.

En año 1995 en una encuesta Laboral y Socio-Familiar de los trabajadores agroindustriales de Bella Unión (Convenio de colaboración entre algunos los sindicatos y con el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario, PRONAPPA), los resultados obtenidos ya dan cuenta de la situación socio laboral de la zona: el 72,2 % de la población rural económicamente activa estaba desocupada²⁷.

A través de la Intersectorial se denunciaron cientos de irregularidades en las negociaciones que hicieron entre sí las empresas y sobre todo, el hecho de que la poca producción y la comercialización estaba en manos de las multinacionales a las que

²⁷Graficas realizadas por el grupo de Extensión, de Bella Unión. Material sin publicar.

CALNU debía ceder cada vez más espacio por no poder cumplir con los compromisos adquiridos.

Esta Intersectorial, comienza también a buscar respuesta a la crisis social que sufre un amplio sector de la población. Se empiezan a gestar los merenderos, los centros CAIF y las ollas populares. Las iglesias cumplen en esta instancia, un rol fundamental por su capacidad para conseguir recursos.

De la crisis al nuevo proyecto Sucro- alcoholero 2000/2008

Este período comienza con la presidencia del Dr. Jorge Batlle. Durante el mismo *“el país padeció las llamadas siete plagas (aftosa, inundaciones, desequilibrio monetario en la región, crisis financiera, desacomodamiento de los mercados internacionales, etcétera)”*²⁸. La recesión económica había empezado en 1999 y se prolonga hasta 2003, pero se desató con toda su fuerza en 2002 encontrando un gobierno debilitado en varios frentes: *“desplome vertical del PBI entre 1998 y 2003, los niveles de desempleo que orillaron la cifra récord del 20%, los problemas de ocupación que afectaron a la mayoría de los activos, la fuerte caída del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PBI, el descenso vertical de las exportaciones, el derrumbe de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del default.”*²⁹

Los economistas la catalogaron como la peor crisis financiera y bancaria de la historia. La caída del PBI alcanzó 11%, la inflación trepó a 26% y la devaluación fue de 94% al cabo del año. Entre 1999 y 2002 el PIB cayó a una tasa acumulativa anual superior al 5%.³⁰

Significó fracaso del modelo que se intentó imponer en el país: *“... ha fracasado como modelo de desarrollo. No es que haya habido problemas de implementación, es que el modelo ha sido inconducente. La cuestión es que la sociedad*

²⁸ IDEM Ref. 1 (pág. 40)

²⁹ IDEM. (pág. 42)

³⁰ Arim, Rodrigo; de Melo, Gioia. (2006) LA INCAPACIDAD PARA SER AUTOSUFICIENTE COMO UN INDICADOR DE POBREZA. URUGUAY 1991-2005. INSTITUTO DE ECONOMIA Serie Documentos de Trabajo DT 11/06

uruguaya, y en particular el Estado, no han logrado encontrar caminos, ni políticas, que permitan inducir un proceso de crecimiento relativamente sostenido. ³¹

Esta crisis pone manifiesto los límites estructurales de las políticas sociales del Estado para hacer frente a una situación de emergencia. Quedan al descubierto todas las falencias de los servicios educativos y de salud, al no poder dar abasto a la demanda social.

La situación de crisis social y económica de Bella Unión en este período se entiende en el marco de la crisis a nivel nacional y de la pérdida de fuentes de empleo que comenzara en la década del noventa con la crisis de la industria azucarera. Es la síntesis de un proceso de medidas a nivel nacional y local, que se corresponden a los modelos de desarrollo que se buscaron para el país.

En el año 2002 las cooperativas CALAGUA, CALVINOR (VIBOBUSA), GRENNFROZEN y CALNU mandaron la mayoría su personal al seguro de paro. Solo había unas 2700 hectáreas plantadas, a cargo de unos 190 productores. Por no poder hacer frente a sus deudas CALNU había quedado prácticamente en manos de las multinacionales.

Ante la falta de fuentes de empleo muchos se vieron obligados a emigrar a los centros urbanos o al exterior en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Las organizaciones de la sociedad civil en sus más diversas formas (sindicatos, iglesias, clubes, ONG) que había empezado a organizarse años antes, son las que empiezan a buscar alternativas a los modelos de producción³² y formas de atención a la emergencia social.

En el año 2003 empieza un período de intento de estabilización económica a nivel nacional. En el período 2003-2005 se registró una tasa de crecimiento anual de

³¹ IDEM Ref. 11.

³² El fuerte movimiento social de lucha y reivindicación que estuvo desde un principio presente fue el que defendió hasta el final la industria azucarera de Bella Unión, logrando mantenerla en pie hasta que un nuevo proyecto pudiera llevarla a flote.

6.8%³³. Cuando el Dr. Tabaré Vázquez³⁴ asume la presidencia en 2005, el país ya había logrado cierta estabilidad económica.

Las acciones dentro de las políticas del “país productivo”

Es dentro de las políticas de un país productivo, que propone el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, que el 1º de febrero de 2006 el Poder Ejecutivo inauguró en Bella Unión la empresa *Alcoholes del Uruguay SA (ALUR)*, con el cometido de refinar azúcar y destilar alcohol. ALUR³⁵ está integrada en un 90% por capital de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland y en un 10% por capital aportado por la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Esta empresa convirtió al azúcar CALNU en azúcar BELLA UNIÓN y lo relanzó al mercado, logrando trepar desde el 45% del nicho de mercado que tenía entonces, al 57% que ostenta hoy. Mediante este emprendimiento se logró dar actividad laboral a casi 2.000 personas.

“El proyecto pretende obtener una mayor rentabilidad económica, mejoras sociales para sus participantes, aumentar la confiabilidad de la industria, mejorar el rendimiento energético, aumentar el porcentaje de producción refinada, cumplir las exigencias para mejorar el medio ambiente de acuerdo a la norma UNIT-ISO 14.001, capacitar al personal y brindar calidad de acuerdo a la norma UNIT-ISO 9001.”³⁶

Dentro de la política de aumentar las plantaciones de caña, ANCAP instaló un semillero en la zona de Belén, consistente en 140 hectáreas de plantación de caña semilla, bajo el control de ALUR, lo cual permitirá mejorar las variedades de caña en la

³³ IDEM Ref. 30

³⁴ Los ejes de la propuesta programática de la izquierda que promete llevar a cabo durante su gobierno son: el país productivo, aumentar la inversión en el agro y la industria, un país social combatiendo la pobreza, marginación e intentar reintegrar la sociedad fragmentada; un país innovador que apueste al desarrollo científico tecnológico; un país democrático y un país integrado que apueste a la profundización del MERCOSUR e implementación de una política exterior independiente. IDEM Ref. 1 (pág. 40)

³⁵ La inversión total es de U\$S 22.000.000 y están estimadas en los siguientes rubros: U\$S 8.500.000 para la compra de caldera nueva, incluyendo montaje y periféricos que permitirán la generación de 10MW, lo cual posibilitará vender energía a UTE, la caldera actualmente esta terminándose; U\$S 3.000.000 para mejoras en el proceso de azúcar; U\$S 2.500.000 para un turbogenerador e instalaciones necesarias; U\$S 7.000.000 se invertirán en destilería y U\$S 1.000.000 se invertirá en el cuidado del medio ambiente. Página de la presidencia www.presidencia.gub.uy/web/noticias

³⁶ IDEM

zona³⁷ y cumplir una vieja reivindicación de los habitantes del noroeste de Salto, luego que ANCAP cerrara la producción azucarera en la zona.

Las fuentes de trabajo, razón fundamental del proyecto, están compuestas por 450 personas en el ingenio, 2.000 en el campo y más de 430 productores plantadores de caña de azúcar.³⁸

Este proceso de reestructuración productiva está enmarcado dentro del Programa Agro-energético Nacional (PAN)³⁹, retomando los planteos que hacía la Intersindical desde principios de la década de los noventa. Lo que se propone este plan es la utilización al 100% del ingenio, proyectando su rentabilidad a través de la industrialización conjunta de tres subproductos de la planta: azúcar, alcohol y alimento animal. Se prevé además, la incorporación progresiva de remolacha azucarera y sorgo para la producción de alcohol: *“no estamos inventando nada, estamos adaptando al Uruguay cosas que vi funcionar muy bien en otros países. Le explico: cuando usted agarra la materia prima, en este caso la caña de azúcar, la aprieta, le saca el jugo hace azúcar o alcohol. Además del jugo queda un residuo, que se llama bagazo, y de allí se obtiene energía para que funcione todo el complejo industrial y un sub producto que se puede utilizar como alimentos para vacunos”*⁴⁰. Esto se hace en Brasil desde hace más de 20 años.

Para mezclar el 25% del alcohol producido en la nafta se necesita que en diez años la plantación llegue a las 25 mil hectáreas de caña de azúcar y otro tanto para remplazar al 10% el gasoil. Con otros cultivos equifuncionales alternativos, como remolacha y sorgo, se busca romper la zafralidad del trabajo: seis meses de zafra de azúcar, tres de remolacha, dos de sorgo, completan once meses del año⁴¹. Se calcula que se crearían unos 10 000 puestos de trabajo en el campo a lo largo de 10 años y en diferentes departamentos, que empezarían a producir para alimentar la destilería,

³⁷ IDEM

³⁸ IDEM

³⁹ El PAN nació dentro de la facultad de ingeniería donde uno de sus gestores es Romulo Ferreira ingeniero agrónomo con años de trabajo en la OEA.

⁴⁰ Ing. Ferreira, Rómulo. Entrevista realizada por Amorin, Carlos. 2004 www.rel-uita.com

⁴¹ IDEM

retomando la larga tradición que tienen vastos sectores de productores en la plantación de remolacha azucarera y sorgo⁴².

El Ingenio está diseñado para procesar 3.000 toneladas de caña al día y fabricar azúcar blanca en forma directa, y en ese sentido, uno de los proyectos es tratar de elevar a un 60% la producción de azúcar refinado⁴³. Para ello, hay que lograr llegar, en 2009 a las diez mil hectáreas plantadas.

La atención de la emergencia social

Ahora bien: los procesos económicos no recomponen de la noche a la mañana las consecuencias de un tejido social erosionado. Por ello, el gobierno ha implementado una batería de políticas que intentan dar respuestas a la crisis social.

En el plano social a nivel nacional, se destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que pasará a encargarse de la planificación y ejecución de las políticas sociales. Una de las primeras medidas fue *el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)*, que implicaba a grandes rasgos: a) la obtención de un *ingreso ciudadano* para las familias pobres e indigentes y b) programas de *rutas de salida* mediante los cuales se capacitaba a los beneficiarios y se les posibilitaba el ingreso a trabajos temporarios. A cuatro años de gobierno, las políticas del MIDES han ido creciendo, y se han instalado en todo el país oficinas de este Ministerio.

Dos grandes características se mantienen en las políticas sociales: la focalización, es decir, la dirección de recursos a los sectores de la población más necesitados y que acrediten su condición de beneficiarios y la terciarización de recursos a la sociedad civil desde la lógica de la competencia y eficiencia. (En el Capítulo II nos detendremos en cómo estas políticas se están llevando a cabo en la actualidad para Bella Unión).

En el ámbito laboral es destacable el retorno a los Consejos de Salarios, eliminados en la década de 1990. En este marco, en el año 2006 se firma un convenio

⁴²Ing. Ferreira, Rómulo. 2004. www.rel-uita.com.uy

⁴³En ese marco, el costo de una hectárea es de aproximadamente U\$S 1.500 por año, ese costo es asistido por ALUR que presta ayuda financiera al productor con asistencia controlada por etapas. La financiación se brinda en la implantación de la caña semilla, en el mantenimiento tanto de riego, fertilizantes, herbicidas, gas-oil, fletes, maquinaria, en las tareas preparatorias para empezar la cosecha, cosecha y mano de obra. IDEM

con el Sindicato de Fábrica de ALUR, SOCA, donde se acuerda un aumento de \$2.000 en salarios de hasta \$15.000, el pago de antigüedad, el descanso durante los días sábados y domingos en los períodos de mantenimiento de planta, paga doble los feriados laborales, 70% los domingos, pago de beneficios por horarios nocturno; subsidio para transporte, pago por condiciones insalubres de trabajo y premio de \$ 10.227⁴⁴ a fin de año al terminar la zafra, entre otros.

A partir del estudio de las configuraciones económicas en la zona de Bella Unión en las últimas tres décadas, en el siguiente capítulo nos detendremos en el análisis de algunas de las manifestaciones de las *cuestión social*. Planteamos algunas de las líneas de discusión que pretendemos desarrollar:

*Crecimiento y conformación de la ciudad durante el periodo de auge económico.

*Los impactos sociales de las transformaciones en el mundo del trabajo, en el periodo de la reconversión productiva.

*El impacto efectivo de la última reactivación económica en la calidad de vida de los trabajadores

*El grado de eficacia de las políticas sociales en la reconstrucción del tejido social fragmentado

*Por último los desafíos se le plantean al Trabajador Social inmerso en esta realidad.

⁴⁴ IDEM Ref. 35

Capítulo II Manifestaciones de la “cuestión social” en Bella Unión. Demandas y respuestas. Una mirada desde el Trabajo Social.

Como analizamos en el capítulo anterior, la década de los noventa, marcada por el auge neoliberal, trajo una reestructuración productiva que para Bella Unión supuso la decadencia de las agroindustrias y que afectó principalmente, a los asalariados y a los pequeños y medianos productores de caña de azúcar.

En el nuevo escenario económico, el azúcar uruguayo no era competitivo frente a los precios de Brasil, por lo cual se empiezan a reducir las plantaciones y se comienza a importar azúcar crudo a través de las multinacionales para ser refinado en el ingenio de CALNU. Esto afecta todo el complejo industrial del PIDAC (que dependía económicamente de CALNU). Aun cuando la década de 1990 fue de crecimiento económico, este no tuvo un necesario correlato de desarrollo humano y particularmente en Bella Unión, hubo un aumento de la pobreza y se ampliaron las brechas entre las clases sociales, generándose una problemática social cuyas características más importantes son: el desempleo, la marginación, el crecimiento de los asentamientos y la infantilización de la pobreza. El departamento de Artigas tiene durante la década de 1990 –conjuntamente con los departamentos del nordeste- bajos niveles en el Índice de Desarrollo Humano⁴⁵.

Durante la década neoliberal cambia el modo de producción, la forma de organización del trabajo, pero no se trasciende del trabajo como mercancía, el trabajo alienado de la clase que vive del trabajo⁴⁶, manteniéndose la producción cada vez más socializada y la apropiación más privatizada. A lo largo del capítulo anterior visualizamos cómo el proyecto agroindustrial que comienza en la década de 1950 con capitales extranjeros, luego se transformó en una cooperativa y ahora es una empresa conformada por capitales mixtos bajo el régimen del derecho privado, pero la forma de producción nunca dejó de implicar, por un lado, a los propietarios de los medios de producción quienes se apropian del excedente y de la plusvalía y por otro, a quienes se ven forzados a vender su fuerza de trabajo.

⁴⁵ Desarrollo Humano en Uruguay, 1999. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Uruguay. www.undp.org.uy

⁴⁶ Netto, Paulo. Reflexiones en torno a la “cuestión social”. En: Nuevos escenarios y prácticas profesionales. Una mirada crítica desde el trabajo social. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina. 2002

Tomamos esta definición de Yamamoto que para este análisis sintetiza mejor el concepto de *cuestión social* que vamos a trabajar “...conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. ...apreender a questão social é também captar a múltiplas formas de pressão social, de invenção e reinvenção da vida construída no cotidiano... A questão social expressa desigualdades económicas, políticas e culturais das classes sociais, mediadas por disparidades nas relações de género, características étnico raciais e formações regionais”⁴⁷

Analizaremos algunas de las manifestaciones de la *cuestión social* a partir de la categoría central que es el “trabajo” buscando captar las dimensiones culturales y sociales específicas de la zona de Bella Unión a partir de la reconversión productiva.

II. I Principales transformaciones en el mundo del trabajo: las consecuencias de la reconversión productiva

Comenzaremos con una descripción de los procesos generales de este período en todo el país y luego nos detendremos específicamente en el impacto de esos procesos en la zona en cuestión.

Los cambios que se produjeron en el mundo del trabajo acarrearón procesos de desempleo estructural, aumento del trabajo femenino- principalmente de trabajos precarios e informales- y aumento del trabajo infantil.

El excedente de mano de obra forma lo que algunos autores denominaron un “*ejército de reserva*”, que es reserva en sí misma para los períodos de expansión o actúa como mecanismo de presión para la baja de los salarios en períodos de contracción. Esta exclusión de masa trabajadora es necesaria para esta fase de acumulación del capital ya que permite el aumento de la tasa de plusvalía por tres vías: extensión de la jornada de trabajo, la mayor intensidad del uso del trabajo y mayor productividad del trabajo⁴⁸. Esta *reserva* adquiere por un lado, la forma de desempleo

⁴⁷ Yamamoto, Marilda (2005). *As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetórias e desafios*. Boletín Electrónico Surá 107, Junio. www.ts.ucr.ac.cr

⁴⁸ IDEM. Ref. 24

abierto, personas sub ocupadas y precarización del empleo; y por otro, una masa de población que va quedando fuera del sistema de producción, que son “*inempleables*” “*inútiles para el mundo*” en términos de Castel⁴⁹.

A este ejército de reserva Antunes⁵⁰ lo denomina subproletarización: trabajo precario, parcial, temporal, subcontratado, tercerizado, vinculado a la economía informal y por fuera de los sistemas de protección social que derivan de la inserción “*formal*” en el mercado de trabajo. “...*hay un proceso contradictorio que , por un lado reduce el proletariado industrial y fabril; y por otro aumenta el subproletariado, el trabajo precario, o los asalariados del sector servicio...mayor heterogeneidad y complejidad de la clase trabajadora*” Antunes diferencia en la periferia del mercado de trabajo diferentes sub grupos: a) El de los trabajadores de jornada completa con habilidades fácilmente disponibles en el mercado de trabajo, caracterizados por una alta rotación en el trabajo; b) Un segundo subgrupo que incluye a los empleados de jornada parcial, empleados ocasionales, contratados por tiempo determinado, temporarios subcontratados ,etc., que cuentan con menor seguridad en el empleo que el grupo anterior y ha crecido en los últimos años.

Ese fue el costo social que se pagó por las políticas de crecimiento económico, las políticas inflacionarias y la reducción del Estado a las esferas donde no actúa el mercado.

Ahora bien: ¿cómo se dio este desarrollo en la zona oeste del departamento de Artigas?

Si bien este estudio empieza en 1985, para ilustrar mejor la situación expondré algunos hechos anteriores que dan cuenta, *a grosso modo*, de estos procesos.

Cuando empiezan a funcionar los ingenios azucareros tal como mencionamos al principio, el régimen de trabajo era semi feudal. El pago se daba en parte en notas de papel canjeables en las cantinas del propio ingenio, con precios disparatados, tal como la literatura de Quiroga nos contaba de los mensú. No se aplicaban ninguna de las leyes

⁴⁹ Castel, Robert. *Metamorfosis de la cuestión social*. Pág.416. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1997

⁵⁰Antunes , Ricardo. *¿ADIÓS AL TRABAJO?* Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. (pág.43). Ed. Antidoto. Buenos Aires, Argentina. 1999.

sociales existentes que habían sido conquistas de las múltiples luchas obreras. Las leyes siempre demoran en llegar a los lugares más remotos, aún en un territorio tan pequeño como el del Uruguay.

En la conquista de derechos, los sindicatos y en especial el sindicato de UTAA juegan un rol fundamental. El movimiento el *Norte Uruguayo en Marcha* y las legendarias marchas a pie de los peludos hasta Montevideo son solo parte de lo que fue esta lucha social. A pesar de las injusticias y persecuciones políticas, se logró mejorar las condiciones de trabajo aunque sigue siendo un trabajo desgastador y en condiciones precarias, por las cuales los sindicatos siguen peleando.

Ya hacia finales de la década de 1980 la situación era distinta. Bella Unión estaba en el auge de producción, el gobierno posibilitó créditos millonarios (para los proyectos del P.I.D.A.C), para muchos fue la época de la vacas gordas, de la cual queda un repertorio largo de cuentos de despilfarro que forman parte del imaginario colectivo⁵¹.

Esta riqueza montada sobre una base de préstamos nunca significó redistribución de los ingresos, es decir siempre fue una producción socializada y una apropiación privada.

Durante esta época de crecimiento económico, la ciudad y sus alrededores fueron creciendo cuantitativamente, se vivió una oleada migratoria desde todo el país de gente que venía por la zafra y se fue quedando.

El siguiente cuadro comparativo muestra el crecimiento poblacional según los censos 1975-1985-1996, en la capital departamental, la población de Bella Unión y su zona cercana.

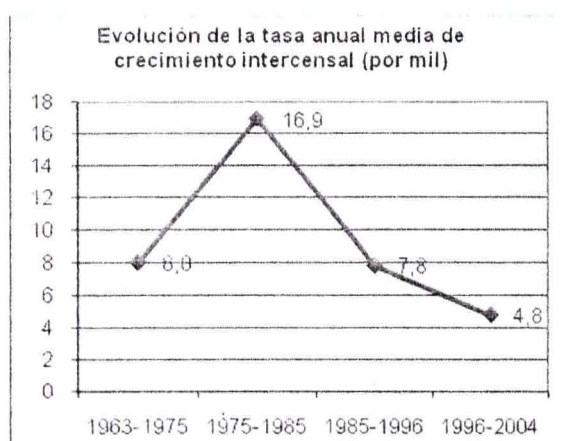
⁵¹Es ilustrativo de esta época las cifras de lo que fue la fiesta de los 20 años de la cooperativa: 15.000 invitados, 70 vaquillonas asadas sobre 100 metros cuadrados de brasas, 60.000 panes, 1500 kg de tomates, 150cajones de lechugas, etc. IDEM Ref. 5

Población por localidades censo 1996-1985-1975 www.ine.gub.uy

LOCALIDADES	CATEGORIA	1996	1985	1975
		Total	Total	Total
TOTAL DEL DEPARTAMENTO		75.059	69.145	57.947
ARTIGAS	Ciudad	40.244	35.119	29.211
BELLA UNION	Ciudad	13.537	12.246	7.745
TOMAS GOMENSORO	Pueblo	2.427	1.827	2.100
LAS PIEDRAS	C. Poblado	2.099	1.253	738
PORTONES DE HIERRO	C. Poblado	396	534	575
CORONADO	C. Poblado	373	403	441
FRANQUIA	C. Poblado	396	299	376
CASERIOS Y VIVIENDAS AISLADAS		11.920	14.461	13.372

Durante el período que va desde 1975 a 1996, la población de la ciudad de Bella Unión creció un 75%, mientras que en Las Piedras (barrio sub urbano) casi se triplicó. En cambio, en los poblados más rurales, la población tiende a bajar o mantenerse.

El siguiente cuadro muestra la tasa anual de crecimiento intercensal desde 1963 a 2004 para el departamento:



Fuente Instituto Nacional de Estadística. www.ine.gub.uy

Esta oleada migratoria buscó fuentes de trabajo que se prometían detrás del polo de desarrollo. Las zafras duraban seis meses y después, el trabajador seguía con otras zafras en otras partes del país o Brasil adentro, tal como el canto popular lo ha denunciado artísticamente⁵².

Sin embargo, muchas de las familias que llegaban se fueron quedando y concentrando en los alrededores de la ciudad, en los barrios Tres Fronteras, Progreso, Las Piedras y en algunos centros poblados rurales más cercanos como el Centro Poblado Mones Quintela (CALPICA), CAINSA y Tomás Gomensoro. Se conformó así un cinturón de barrios alrededor del centro urbano que demandaban servicios y planificación de la red urbana.

En el año 2004, según datos del INE, la población según localidad se distribuía de la siguiente forma:

⁵²Etcheverry, Tabare. Zafrero. <http://www.muitamusica.com.br/68920-tabare-etcheverry/1208694-zafrero/letra/>

ARTIGAS

Cuadro 5.- Población por localidad censo fase I 2004

P O B L A C I Ó N	
LOCALIDAD	Total
TOTAL	78.019
Artigas	41.687
Bella Unión	13.187
Tomás Gomensoro	2.818
Baltasar Brum	2.472
Las Piedras	2.164
Franquia	833
Cuareim	780
Mones Quintela	601
Coronado	469
Cainsa	420
Colonia Palma	416
Port. de Hierro y Campodónico	404

Fuente : INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - CENSO FASE I 2004

Los datos del censo 2004, Fase I, muestran claramente que durante el período 1996- 2004 la población no creció. En algunos casos se mantuvo y en otros disminuyó. Bella Unión tenía 13.537 habitantes en 1996 y 13187 en 2004; Tomás Gomensoro pasó de 2427 a 2818. El barrio Las Piedras creció de 2099 a 2472 habitantes; Coronado, Franquia y Cuareim aumentaron su población, debido a los desplazamientos de las poblaciones rurales a los centros poblados y barrios en los alrededores del centro urbano, configurando cinturones de pobreza en asentamientos como “Las Láminas” (en la zona de Franquia) y “La Aguja” (en la zona de Cuareim).

Algunos testimonios de referentes políticos y sociales dan cuenta vivió esta situación:

“Empezamos a ver que algo estaba ocurriendo... empezó a crecer la población escolar... todos los años empezaron a crear un cargo o dos cargos más y en otras había tres, había cuatro había cinco... y empezaron a surgir otras escuelas... las otras escuelas surgieron de la 19 para allá... empezamos a darnos cuenta que el pueblo crecía ... todo un lugar donde se vivía de otra manera... te ibas a Las Piedras y veías que el que no era de Rivera era de Durazno y así... fue una explosión demográfica.. se vaciaba el área rural.”

“Hubo un desborde de la población que vino como la fiebre del oro. Según ellos estaban mejor, estuvieron mejor, hasta que se empezó a desinflar... donde pudieron se asentaron, donde pudieron estudiaron, estaban ahí...y ya es la tercera generación...”⁵³

La sensación que tienen muchos de los testigos es que la sociedad en su conjunto no visualizó las dimensiones de lo que estaba sucediendo: *“todo brillaba...yo creo que no tomamos conciencia de esa realidad y después se los dejó, que se arreglen como puedan... no sé si tomamos conciencia...”⁵⁴*

“Yo hablaría de la negligencia de las autoridades, no sólo en políticas de salud, educación. Pensaban: “y bueno, ¿no se irán? como vinieron se van a ir” y después ya nació la segunda generación...y después ya son de acá y no se van. No lo asumían y no asumen que vinieron y se quedaron ahí...”⁵⁵

La ciudad no hizo planes para ese crecimiento demográfico, la gente se fue asentando en las afueras y a medida que fueron surgiendo las demandas, se fueron instalando los servicios.

Testigos de la época plantean que lo que la gente tenía era dinero, que sólo se podía gastar en Brasil, porque en la ciudad no había dónde gastarlo. Lo que *“brillaba”* era el dinero, que no implicó mejoras en la calidad de vida, si mayor

⁵³Entrevista a Lidia Vezoli actual Asistente Social de Salud Pública.

⁵⁴IDEM Ref. 18

⁵⁵IDEM Ref. 53

consumo. Según el censo 1996, el 62.28 %⁵⁶ de la población del departamental tenía al menos una necesidad básica insatisfecha. En la zona de Bella Unión (Sección Censal 7 Bella Unión, Campodónico, Portones de Hierro, y Coronado) el 32.05 % de la población tenía al menos una necesidad básica insatisfecha. Estos datos contradicen la visión de *“todo brillaba”*. Era frecuente oír a los políticos de la oposición que Bella Unión era *“un polo de crecimiento pero no de desarrollo”*.

Con la disminución paulatina de la duración las zafras y la reducción del personal en el campo y en la industria, las familias que habían llegado a Bella Unión en el período 1975-1996, principalmente hasta principios de 1990, se encontraron con serias dificultades para conseguir trabajo. La reconversión de la caña en plantaciones de arroz no proporcionó puestos de trabajo compensatorios, pues el arroz necesita menos mano de obra y los grandes plantadores, de origen brasileño, traían mano de obra más barata desde el Brasil.

Los siguientes cuadros muestran la evolución de la tasa de empleo y de desempleo desde 1986 a 2007 para todo el país, y la evolución de la tasa de desempleo para el país urbano- Montevideo y Artigas especialmente-, para algunos años del período 1986-2007.

Es destacable de los mismos, la altísima tasa de desempleo del departamento de Artigas. El pico más alto se da en el año 1994. En efecto, cuando la tasa de desempleo era de 9.2 y la tasa de empleo de 52.8 para el total del país, en el departamento de Artigas el desempleo trepó a 20.1.

En las gráficas podemos observar que durante el período que comienza la desarticulación de las políticas azucareras aumenta la tasa de desempleo, no ocurriendo lo mismo en el resto del país, que mantiene tasas de entre 8.0 y 11.9 durante la década de 1990. Otro dato a destacar es la tasa de desempleo femenino, que alcanzó el 30.1 en 1989, osciló entre 13.0 y 26.1 en los noventa pero siempre ha sido más alta que la tasa de desempleo total, aun en los períodos en que ésta se mantiene relativamente baja.

⁵⁶ Calvo, Juan José. Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales - Programa Población. www.decon.edu.uy

Período: 1986 - 2007

AÑO	Tasa de Empleo	Tasa de Desempleo
2007	56,7	9,6
2006	53,9	11,4
2005	51,4	12,2
2004	50,8	13,1
2003	48,3	16,9
2002	49,1	17
2001	51,4	15,3
2000	51,5	13,6
1999	52,6	11,3
1998	54,3	10,1
1997	51	11,4
1996	51,3	11,9
1995	53	10,3
1994	52,8	9,2
1993	52	8,3
1992	52,2	9
1991	52,3	8,9
1990	53,5	8,5
1989	53,1	8
1988	52,2	8,6

www.ine.gub.uy

Fuente Instituto Nacional de Estadística.

Total País urbano
por sexo, según área
geográfica.

Período: 1986

- 2001	1998	1996	1995	1994	1990	1989
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
AREA GEOGRAFICA						
TOTAL PAIS URBANO	10,1	11,9	10,3	9,2	8,5	8
MONTEVIDEO	10,2	12,3	10,8	9,2	9,3	8,5
RESTO PAIS	9,9	11,4	9,7	9,2	7,7	7,4
Artigas	12,7	15,8	12,8	20,1	11,8	19,3

Total urbano por sexo, según área geográfica.

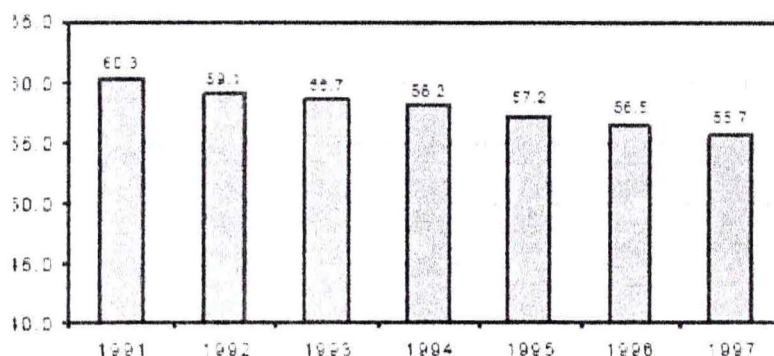
	2006	2005	2004	2003	2002	2001
AREA GEOGRAFICA		Total	Total	Total	Total	Total
TOTAL PAIS URBANO	11,4	12,2	13,1	16,9	17	15,3
MONTEVIDEO	10,6	11,8	12,9	16,7	17	15,5
RESTO PAIS	12,2	12,6	13,2	17	16,9	15
Artigas	16,4	14,5	13	17,3	15,4	19,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El desempleo, la subocupación y la precarización del empleo cuestionan el paradigma de integración mediante el trabajo, es decir, el trabajo como el ámbito de socialización, a través del cual se ingresa al mundo del consumo e intercambio, se accede a las políticas de seguridad social y se garantiza el futuro a través de aportes al sistema de previsión social.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de trabajadores cubiertos por el sistema de seguridad social para el total del país. Se visualiza en el mismo el fenómeno que hemos analizado de pérdida de los beneficios de seguridad social a lo largo de la década del 1990.

Porcentaje de trabajadores cubiertos por la seguridad social. Uruguay urbano: 1991-1997



Nota: La cobertura se define en función de cuatro beneficios: cobertura de salud, asignación familiar, aguinaldo y salario vacacional.

Fuente: Desarrollo

Humano en Uruguay, 1999. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los que poseían trabajos estables en las agroindustrias, al minimizarse las fuentes de trabajo, pasan al seguro de paro, pierden sus trabajos o se ven sujetos a nuevas formas de regulación. Entre estas nuevas formas encontramos la *flexibilización* y *desregulación* que implican: contratación a término y subcontratación, transformando trabajos estables en trabajos precarios; disminución del salario de base y aumento del variable; aumento de las jornadas de trabajo⁵⁷. Esto mismo sucede con quienes estaban vinculados indirectamente a la producción, como los centros de camioneros, el comercio local y las pequeñas empresas de servicios, entre otros.

Por otro lado, a los trabajadores zafrales, cuyo trabajo, aunque precario, contaba con cierta estabilidad, ya que mientras hubiera caña iba haber zafra, esta nueva situación los lleva a la desocupación, siendo en muchos casos “inempleables” en el nuevo sistema productivo.

En los siguientes cuadros vemos la evolución del uso de la mano de obra en CALNU, GRENNFROZEN de donde visualizamos gráficamente los procesos que venimos señalando.

⁵⁷ IDEM Ref:24

Evolución de mano de obra en Jornales En el Cultivo de Caña de Azúcar⁵⁸

Año	1990	1993	1996	2000
Cosecha				
Zafreiros necesarios por día	1184	1018	1009	819
Grupos de Cosecha				
Jornales maquinistas, capataces	28500	13905	8880	7884
Jornales chofres	9377	4371	3111	2492
	Jornadas de 8 horas			
Jornales en Cultivo por año				
M. O Común 64,2 hs / ha	69569	44780	29767	22067
M. O Especializada 11,7hs/ha	12678	8161	5425	4022

Horticultura para Congelados GREENFROZEN⁵⁹

Año	Hectáreas plantadas	Productores	jornales generados	
1998		863	111	77700
1999		703	109	29400
2000		461	60	6900

El economista Olesker⁶⁰ plantea que el desempleo estructural en el país se agrava a partir de la dinámica del Plan de Estabilización (ver capítulo I) que combinó apertura externa y ancla cambiaria, desprotegiendo y encareciendo los precios de producción, lo que llevó a la destrucción de algunas producciones nacionales y en especial de la industria, como es el caso de la industria azucarera. La solución que encuentran es la reducción del personal y la precarización del empleo.

La crisis económica del 2002 y sus efectos en la zona.

La crisis de 2002 puso al desnudo una situación social que estaba soslayada en la sociedad y que se venía gestando desde hacía mucho tiempo.

⁵⁸ Documentos de Trabajo de la Intersectorial. Bella Unión 2000

⁵⁹ IDEM

⁶⁰ IDEM Ref.24

“Se vino todo abajo... traté de meterme de lleno lo social... ya estábamos con el CAIF. Lo primero que nos hizo ver lo feo, lo bravo, fue que vimos por primera vez niños comiendo en el basurero... empezó a salir a la luz cuando una maestra fue a llevar un niño a la casa porque el niño estaba enfermo y estaban durmiendo en pozos (huecos en la tierra) porque estaba más calentito... la cosa era bien fea...”⁶¹

“Se volvió problema pienso que por el 2000; es fácil hablar de 2002; en 2002 vino la crisis; no daban abasto las escuelas, el hospital no da abasto, hasta ahora...”⁶²

El Norte, *Polo de Desarrollo*, era ahora uno de los lugares más pobres del país. Se pusieron de manifiesto las falencias del Estado en políticas sociales adecuadas, en el sistema de salud y en el sistema de educación, para hacer frente a una situación de emergencia social. Los asentamientos se volvieron un verdadero problema y no es que la situación no se viera desde antes, pero es a partir de año 2000 cuando se construyen como problema social, cuando las ayudas asistencialistas no pudieron sostener más la situación y los sistemas de salud empezaron a detectar niños con desnutrición crónica y el aumento de la tasa de mortalidad infantil. En el año 2002 la mortalidad infantil era de 13.1 y en 2003 de 28.9⁶³. La incidencia de la pobreza en el 2005 para el departamento, es de 68% en niños y de 48 % en adolescentes, ubicándose como el departamento con los índices mas altos de pobreza infantil⁶⁴.

El problema social que se generó en la zona de Bella Unión (al igual que en otras zonas del país con la crisis del 2002) cuestionó todo el sistema institucional: la salud, la educación, las políticas alimentarias y las políticas de vivienda. Los testimonios recogidos hablan de que no había por dónde comenzar a trabajar; las políticas eran insuficientes y en algunos casos, inexistentes.

⁶¹ IDEM Ref. 18

⁶² IDEM Ref. 53

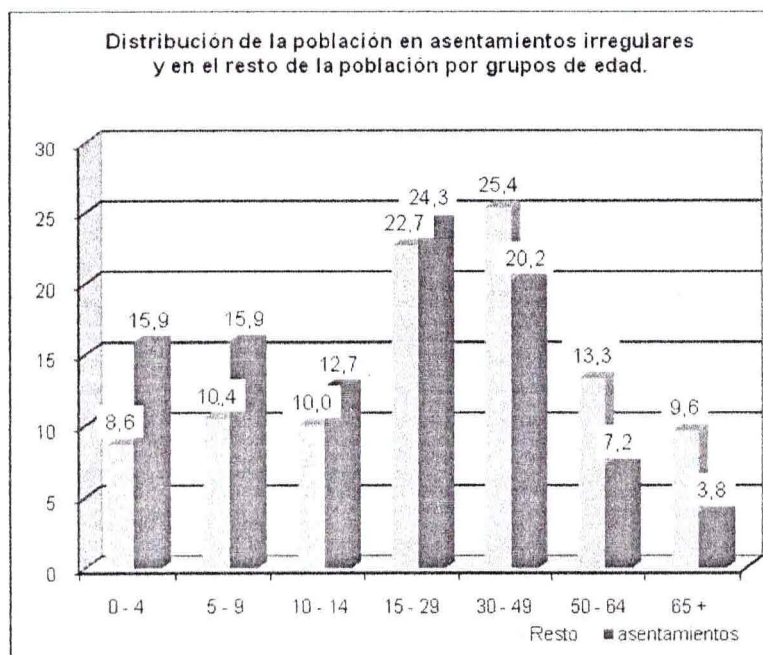
⁶³ Comunicado de Prensa. Dirección del Hospital Departamental de Artigas. Junio 2004.

⁶⁴ Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay. 2005. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay 2005.
www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/12/2005121907.htm

Las situaciones de pobreza generadas por la falta de empleo tienen una fuerte impronta territorial. Fue la gente que vino en busca de trabajo y que se asentó en las afueras de la ciudad la que después se quedó al margen de los sistemas de intercambio y también al margen de la ciudad en términos de territorio. La exclusión espacial se torna importante en el imaginario de la sociedad: “son los de allá”, una allá que no refiere a más de dos kilómetros desde el Centro. Para la población de los barrios más alejados, Las Piedras y Las Láminas, ir hasta el Centro es ir al “*pueblo*” como se dice popularmente en campaña. “*El pueblo*” se ha ido reduciendo al Centro Comercial y sus alrededores, con la menor densidad de población de la ciudad.

Esta segregación espacial es también una segregación en servicios públicos. Sólo “*el pueblo*” cuenta con saneamiento, calles pavimentadas, espacios de recreación entre otros, y aun todo esto, escaso o de muy mala calidad. La territorialidad es tan fuerte que mucha gente sólo sale de su barrio una vez por mes para cobrar el Plan de Equidad, o para ir al médico. Esto, además, se ve reforzado por las políticas sociales cada vez más focalizadas, que alimentan, involuntariamente, estos procesos de exclusión. Existe así una exclusión territorial- viven “*afuera*” de la ciudad-, exclusión del mercado de trabajo-que conlleva una exclusión de los mecanismos de intercambio-, exclusión de los espacios de socialización- paseos públicos, espacio de recreación, espectáculos entre otros-.

El siguiente cuadro de población en asentamientos irregulares para todo el departamento de Artigas por edades, muestra que la población predominante en los mismos es de menores de 30 años.



Fuente: Informe departamento de Artigas censo 2004 Fase I Instituto Nacional de Estadística www.ine.gub.uy.

Ante la ausencia y/o deficiencia de las políticas sociales estatales, las respuestas para atender la demanda social se gestionaron desde la sociedad civil.

Son las comisiones vecinales las que gestionan merenderos en diferentes barrios de la ciudad, algunos de ellos convertidos hoy en CAIFs. Las diferentes congregaciones religiosas asistieron en ropa y comida a través de grandes campañas ecuménicas, además de la comisión Intersectorial que con algunos vaivenes sigue reuniéndose para buscar respuestas colectivas a nivel político y también asistenciales inmediatas. Fue importante también la ayuda a nivel nacional e internacional que llegó a través de partidas de dinero para financiar pequeños emprendimientos, o a través de bienes materiales, todo ello gestionado por la sociedad civil.

Las respuestas desde el Estado llegaron más tarde. Se efectivizaron a través del *Sistema de Canastas* que hasta ese momento era muy limitado y tuvo que ampliarse hasta asistir en la actualidad a unas 2000 familias; el sistema Nacional de Comedores; las canastas de materiales (constaban de chapas, bloques y otros insumos para comenzar una pequeña construcción) que se entregaron desde la Junta Local Autónoma

y la transferencia de recursos a la sociedad civil para planes de trabajo comunitario (CAIF y los SOCAT) entre otros.

Los servicios del Estado se vieron desbordados por esta problemática: OSE tuvo que hacer varias instalaciones de agua potable en varios puntos de esos barrios marginales para garantizar que el servicio llegara a todas las familias. Si bien la gente no cuenta con agua dentro de la vivienda, hoy son más las familias que la tienen en su mismo terreno (según censo 1996 26.38 % tenía la necesidad básica de acceso a agua potable insatisfecha). Las escuelas no estaban preparadas para afrontar las diferentes situaciones que se planteaban y para muchos niños se transformaron solamente en comedores.

El Sistema de Salud deja al descubierto, en esta situación, todas sus debilidades e incapacidad de atender adecuadamente a la población. La desocupación genera un aumento de los usuarios que desborda la capacidad de atención de Salud Pública, se atiende al 65% de la población. Los problemas que se enfrentan en la atención de la salud son básicamente los mismos que tiene el servicio a nivel nacional: predominio de un enfoque curativo- asistencialista, distribución inequitativa y falta de recursos, multi-empleo que afecta la calidad de la atención médica⁶⁵, demora en las consultas con especialistas; el traslado a la capital departamental o a Salto en para atención en segundo y tercer nivel. Un sistema pobre para pobres, donde los usuarios se sienten “*problema*” más que beneficiarios.

Las políticas de vivienda fueron francamente insuficientes. El Banco Hipotecario construyó en las últimas dos décadas un solo complejo de viviendas en la ciudad, y ha sido MEVIR quien ha actuado en las zonas rurales aledañas, construyendo viviendas en el Centro Poblado Mones Quintela, CAINSA, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum. Como políticas puntuales se construyeron las viviendas para los inundados y los núcleos básicos evolutivos en el sureste de la ciudad. Hoy la Intendencia evalúa que no han sido una solución real para las familias, muchas de las cuales vendieron la llave y se asentaron en terrenos cercanos.

⁶⁵Faral, Luis. 1984-2004: los “clásicos” de la salud. En 20 años de democracia URUGUAY 1985-2005. MIRADAS MÚLTIPLES. Ediciones Santillana S.A. Montevideo, Uruguay. 2005

La reactivación económica.

La asunción del Dr. Tabaré Vázquez en 2005 marca un punto de inflexión en materia económica por la creación del proyecto suco-alcoholero, (como vimos en el capítulo anterior) y también en materia de políticas sociales, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Fue vital, para los sectores más deprimidos económicamente de la población, el acceso al Ingreso Ciudadano enmarcado dentro de las políticas del *Plan de Atención a la Emergencia Social*. El actual *plan de Equidad*, como también las políticas de *Uruguay Trabaja y Uruguay Integra*, que se llevan a cabo mediante la tercerización de recursos a la sociedad civil tratan de continuar con el primer plan. Más allá de las críticas que pueden hacerse a este tipo de políticas, de si generan o no integración, si combaten o no los mecanismos de exclusión, si son meramente paliativos que crean una ciudadanía asistida que pasa de plan en plan para poder subsistir, estos planes lograron justamente eso, que los sectores más vulnerables y excluidos pudieran subsistir.

Como ejemplo de la situación social de Bella Unión tomaremos la población del CAIF “Las Almendras” que trabaja con 200 familias de los barrios más afectados por la crisis: Las Piedras, Las Láminas y La Aguja (Cuareim).

El 80% de los hombres no posee un trabajo estable: pasan de “*changa en changa*”, de zafra en zafra, cortan leña, cortan pasto, descargan camiones, etc. Los que poseen un trabajo estable son policías, soldados, peones rurales o poseen algunos oficios como panadero, maquinista, mecánico entre otros. Cerca del 90 % terminó la educación Primaria, y sólo un 30% cursó más de un año de Secundaria.

El 60% de las mujeres son amas de casa. De las que poseen un trabajo remunerado, los principales lugares de inserción son en la zafra de los cultivos de invernáculos, el comercio y el servicio doméstico, casi todos trabajos precarios y temporarios, sin acceso al sistema de Previsión Social. Su situación laboral es más vulnerable que la de los hombres, en consonancia con las estadísticas y tendencias nacionales.

El 90% de las familias accede a algún tipo de asistencia social (además de CAIF) ya sea Plan de Equidad, Uruguay Integra, Asignación Familiar, Canasta de INDA o Comedor Municipal. Este tipo de políticas, conjuntamente con las soluciones de vivienda que llevó a cabo MEVIR en la zona, han mejorado económica y materialmente a muchas familias, elevando sus niveles de adquisición de bienes.

Pero el desafío va mas allá de ello, ya que si se terminan los programas de asistencia, la situación económica volverá a ser la misma, pues el garantizar el acceso a bienes no garantiza la mejora en la calidad de vida, en términos de integración y reconstrucción del tejido social. Nos encontramos trabajando con familias que han quedado *excluidas, en barrios de pobres, con políticas pobres y para pobres*. El desafío es entonces poder pensar la realidad, las prácticas de intervención e idear estrategias que permitan superar esta situación.

La lógica de las políticas sociales implementadas no se aleja demasiado de la lógica de las políticas sociales del proyecto neoliberal. Políticas focalizadas sobre la pobreza y los grupos más vulnerables, que deben demostrar su condición de tales. Focalización, descentralización en la gestión y en la administración de los programas sociales y delegación al mercado de algunas funciones sociales, son características de estas políticas sociales. Se observan líneas de continuidad con los lineamientos provenientes del pasado, que se reactualizan, aunque sobre otras bases, pero sin rupturas profundas con la lógica de las políticas sociales de la década de 1990. Un claro ejemplo de la descentralización en la gestión y de la instauración de la lógica del mercado en la atención "*a lo social*" son algunas de las políticas del MIDES, que llama a "*licitación*" a ONGs para llevar a cabo las mismas, instaurando una lógica de competencia entre ellas.

Problemas que se generan a partir de estas políticas⁶⁶

* Los beneficiarios de las mismas deben acreditar su condición de pobres, por lo cual no se les estimula a salir de esta situación; para tener el beneficio se los condena a permanecer en la misma.

⁶⁶IDEM Ref. 26

* El hecho de focalizar la población objetivo deja por fuera a quienes están inmediatamente por encima de esa línea de la extrema vulnerabilidad y precariedad.

*La participación como elemento fundamental para aumentar los recursos y capacidades olvida que para hacerlo hay que tener recursos, que no siempre poseen las familias más pobres. Se les exige de todos lados que participen desde los programas del MIDES, desde la escuela, los CAIFs, en los proyectos territoriales entre otros, siendo las mismas familias que se mueven en esos diferentes espacios. Se encuentra por un lado los que no participan en nada y por otros, quienes no quieren participar más de “talleres” de los cuales no ven muchos beneficios.

En cuanto al mercado de trabajo, los nuevos puestos creados a partir de la reactivación de la industria y los convenios firmados a través del Consejo de Salarios son un gran adelanto con respecto a la flexibilización laboral de la década anterior. Pero la tasa de desempleo anual para el departamento durante el período 2005-2007 se mantiene entre y 14,5 16,5 y 15,5 respectivamente.

Dos puntos importan destacar para la reflexión. El primero, que la tasa total de desempleo para el departamento de Artigas nunca es menor a 10.0 durante la década 1990 y lo que va de ésta, por lo cual podríamos hablar de un desempleo estructural, de *inempleables* en la economía del departamento. Y el segundo, es que el desempleo femenino es sensiblemente mayor que el masculino, por lo que podríamos arriesgar que parte importante de esos *inempleables* son mujeres. Puede deberse a que las fuentes de trabajo creadas son de inserción tradicionalmente masculina-las mujeres en su mayoría no cortan caña, no trabajan en los patios de descarga, no son peones rurales y si quisieran emprender estas tareas habría que ver quién las contrataría-, lo que se debe a una cuestión cultural de nuestra sociedad.

En el nuevo proyecto sucro-alcoholero, es el Estado el que interviene las empresas y pone los capitales para reiniciar un proyecto viable, distanciándose en esto de las políticas neoliberales, pero siempre en el marco de una economía abierta. “*En el nivel nacional, el Estado no es el “pivote del desarrollo” como lo planteó el viejo modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), sino que de alguna manera continúa la re-estructuración económica iniciada en los 90 por el neoliberalismo, corrigiendo los*

obstáculos a las fuerzas del mercado, la empresa privada y la inversión extranjera directa. A diferencia del estructuralismo ISI, este modelo NEOESTRUCTURAL de desarrollo rural no plantea la “necesidad de reformas agrarias”, y sí busca formalizar las modalidades precarias de tenencia para “finalizar las persistentes disputas por la tierra”⁶⁷.

En el largo plazo se verá si esta forma de organizar la producción logra superar los problemas de empleo y la crisis del trabajo a la cual llevó el modelo de acumulación flexible.

II.II. Apuntes sobre la configuración del trabajo Social en la zona

En esta realidad, el trabajador social se inserta como un asalariado más que debe salir a vender su fuerza de trabajo en áreas de políticas sociales cada vez más fragmentadas, focalizadas y tercerizadas.

“Assim, assistente social é também um(a) trabalhador(a) assalariado(a), qualificado(a), que depende da venda de sua força de trabalho especializada para a obtenção de seus meios de vida. A objetivação dessa força de trabalho qualificada enquanto atividade (e/ou trabalho) ocorre no âmbito de processos e relações de trabalho, organizados por seus empregadores, que detêm o controle das condições necessárias à realização do trabalho profissional. Assim, as alterações que incidem no chamado “mundo do trabalho” e nas relações entre o Estado e a sociedade - que têm resultado em uma radicalização da questão social -, atingem diretamente o trabalho cotidiano do assistente social. O trabalho profissional é, pois, parte do trabalho coletivo produzido pelo conjunto da sociedade, operando a prestação de serviços sociais que atendem a necessidades sociais e realizando, nesse processo, práticas sócio-educativas, de caráter político-ideológico, que interferem no processo de

⁶⁷Moraes, Álvaro, Díaz, Pablo, Lappado Paula. Análisis de la estructura agraria, el complejo agroindustrial del azúcar y las perspectivas de los trabajadores (Bella Unión, Artigas 2005-2006) Informe del Equipo Extensión Universitaria en Bella Unión. Proyecto: “Formación fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores rurales de Bella Unión”. Montevideo, octubre 2006.

reprodução de condições de vida de grandes segmentos populacionais alvos das políticas sociais.”⁶⁸

Como expresa Iamamoto, los cambios en el mundo del trabajo, en las relaciones Estado-sociedad y en las nuevas formas de atender la cuestión social, afectan directamente la cotidianidad del Trabajo Social.

Este retiro del Estado en la atención a la *cuestión social* que se da en forma de transferencia al mercado y a la sociedad civil tiene implicancias en las formas de uso del Trabajo Social. Estos cambios exigen nuevas competencias en las demandas que se le colocan a la profesión y en las estrategias de intervención que se llevan a cabo para dar respuesta a la demanda. A pesar de los cambios y la retracción del Estado, éste sigue siendo el principal empleador de Trabajadores Sociales.

En un estudio realizado por docentes del Departamento de Trabajo Social⁶⁹ en el año 2000, la inserción del Trabajo Social en lo público, tercer sector y sector privado se distribuye de la siguiente manera.

*El sector público aparece como el principal empleador de Trabajadores Sociales, destacándose la inserción en El Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, las políticas y programas del sistema de Infancia, el área de Salud en la órbita de Ministerio de Salud Pública, la órbita del Sistema Judicial y la privación de libertad, el área de vivienda y desarrollo urbano, las políticas y planes en las diferentes Intendencias. Recientemente, con una ampliación muy importante de la demanda desde la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

*En Organizaciones no Gubernamentales y Asociaciones Civiles se destaca la inserción en políticas y programas de atención a la cuestión juvenil, a la infancia, a la violencia doméstica, la inserción laboral, trabajo y autogestión, y experiencias de socioeconomía solidaria.

⁶⁸ Iamamoto, Marilda. Servicio Social y División del Trabajo. Pág. 144 Ed. Cortez. Brasil. 1997

⁶⁹ Claramunt, Adela ; García, Adriana y otros. “Trabajo Social: Formación profesional e inserción Laboral: *un análisis de las tensiones y los desafíos existentes en la actualidad*”. Documento de Trabajo. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo 2004

*En el sector privado- empresarial la demanda de Trabajadores Sociales es muy incipiente en nuestro país y el involucramiento se da en cooperación comunitaria, marketing social, servicios sociales empresariales entre otros.

En Bella Unión, al igual que en resto del interior del país, hay escasez de profesionales de Trabajo Social. La demanda existente se cubre con profesionales de disciplinas afines, como psicólogos, maestros o enfermeros.

En el siguiente cuadro exponemos algunas de políticas sociales que están siendo ejecutadas y los profesionales de que se dispone.

	Políticas públicas	Público-Privado	Organizaciones sociales
Primera Infancia	Hogar Diurno INAU: -atención niños de 3 meses a 3 años desayuno y almuerzo - programa Caminando Juntos, niños de edad escolar: apoyo escolar y becas en diferentes instituciones. -oficina regulación laboral. - regulación espectáculos públicos. Personal a cargo de los programas: 12 educadores, dos maestros, 1 médico pediatra, director y personal administrativo.	Centros CAIF: -2 centros tipo 4 (196 niños) 1 centro tipo 3 (150 niños) - programas: Educación inicial 2 y 3 años; Programa Estimulación Oportuna de 2 a 24 meses. Personal a cargo (por centro): 2 maestros, 1 Lic. en Psicología, 1 Lic. en Trabajo Social, 1 Psicomotricista y educadores	Centro de Niños de Bella Unión: Estimulación temprana y complemento nutricional a primera infancia y escolares.
Educación Primaria	-2 escuelas de Tiempo Completo, -2 escuelas de Contexto Crítico con maestro comunitario y profesores especiales. -3 escuelas de Educación Común. -1 escuela de Educación Especial. -1 Jardín de Infantes Todas cuentan con profesor de educación física y comedor escolar. 1 Lic. en Psicología y 1 Lic. en Trabajo Social para todas las escuelas del departamento.		
Centro de Protección de Derechos	-personal a cargo: 1 Lic. en Psicología, 2 docentes, 1 educador social.		
Educación Secundaria	Liceo N° 1 Ciclo Básico Liceo N° 2 Bachillerato Diversificado. Escuela Técnica: -Ciclo Básico. - Formación Profesional Básica: Ciclo Básico mayores 15 años. -Educación Media Tecnológica. -Educación Media Profesional -Cursos Básicos. - Cursos Terciarios: Administración Pública		
Alimentación	Comedor Municipal: -atiende a 220 personas: jubilados,		-Merendero del Barrio Progreso a cargo de la

	<p>estudiantes, desocupados y menores de 4 años.</p> <p>Canasta INDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> -llega a 1300 personas con riesgo nutricional, patologías crónicas, pensionistas por vejez e invalidez. <p>Personal de la Junta Local Autónoma.</p>		<p>Asociación Civil del Barrio Progreso.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Merendero del Barrio Las Piedras: Asociación Civil del Barrio Las Piedras
Salud	<ul style="list-style-type: none"> -Centro Auxiliar de Bella Unión: atención en 1° y 3° nivel: sala de parto, block quirúrgico, nursery, internación, cirugía, atención materno infantil. -Centro de Salud (ASSE): pediatría, obstetricia, odontología, salud sexual y reproductiva, atención integral al adolescente, atención psicológica, asistente social. Atención en 1° nivel en salud (A.P.S) <p>Policlínicas Periféricas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -2 comunitarias, 2 municipales, 2 de ASSE: Medicina general dos veces por semana, personal de enfermería 	<p>Programa "Desarrolla"</p> <p>El Proyecto ha trabajado directamente con Centros de Salud y con comunidades a través de organizaciones de la sociedad civil (OSC).</p> <p>Con los servicios de salud se trabaja en la definición de buenas prácticas de alimentación para lactantes y niños/as pequeños/as.</p>	
Ministerio de Desarrollo Social	<p>Personal: Coordinadora Territorial, Administrativo, Asistente Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mesa interinstitucional. -Mesa interinstitucional de la Triple Frontera. -Consejos Sociales. -Mejoramiento del habitat. -Proyectos de opción productiva -Fondos de Iniciativas Locales - Dos Cooperativas Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Uruguay Integra -Uruguay Trabaja: experiencia laboral y capacitación. -Inju: se ejecutó un curso del Programa "Amplificá tu voz." -FOSEM: Proyecto Uruguay Clasifica, Proyecto Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera. - Alfabetización de adultos "En el País de Varela yo si puedo". 	
Servicio de Orientación y capacitación Territorial.		<p>Equipo Técnico: estudiante de Trabajo Social, Psicóloga, Educadora en Salud y Maestra</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mesas de coordinación zonal: planificación del Plan Regional en 3 áreas <p><u>Área Salud:</u> equipamiento médico y mobiliario para 2 policlínicas.</p> <p><u>Área Deportiva Recreativa:</u> "Proyecto handball" Adquisición de artículos deportivos.</p> <p><u>Área educativa:</u> Adquisición de equipos audiovisuales Adquisición de materiales.</p>	
Vivienda	<p>Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural. (MEVIR). 150 viviendas en el barrio Las Piedras.</p>		<p>Cooperativa de vivienda de funcionarios de ALUR.(COVIFA). Con Instituto Técnico de</p>

			Asesoramiento de la zona: Arquitecto, Escribana Pública, Contador, Abogada y Licenciada en Trabajo Social.
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Como visualizamos en el cuadro, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se han implementado diferentes tipos de programas que ampliaron el área de trabajo de los Trabajadores Sociales. Como expresan los mismos profesionales, Bella Unión por sus condiciones de extrema pobreza y su historia de lucha reivindicativa ha sido mirada con especial énfasis por este gobierno, tanto en el plano económico como en el social.

Desde la mayoría de estos proyectos y programas se utiliza la profesión para su fase de ejecución final. La demanda pasa principalmente por la selección de la población beneficiaria, la realización de informes, la resolución de problemas concretos que afrontan las familias, entre otros.

Esto no exige una importante preparación teórica y actualización, sino más bien un amplio conocimiento del territorio en cuestión. Ilustra esto la siguiente frase de lamamoto⁷⁰: *“el Asistente Social es solicitado no tanto por el carácter propiamente técnico, especializado de sus acciones, sino antes y básicamente por las funciones de cuño educativo, moralizador y disciplinador (...) el Asistente Social aparece como el profesional de la coerción y el consenso”*

En las entrevistas mantenidas con los profesionales con respecto a las demandas a su profesión, todos perciben que la principal necesidad es que sirva como mediador entre los servicios y la población. Irónicamente con respecto a esto expresan: *“San Asistente Social va a venir y por arte de magia va a resolver”*.

Por su propia herencia, el imaginario colectivo no vincula a la profesión con otra dimensión que no sea la asistencial. Tampoco *“se logra percibir a la profesión*

⁷⁰ IDEM Ref. 68

vinculada a otros aspectos de promoción. Bella Unión no tiene antecedentes de Trabajo Social desde otra parte... ”⁷¹

Esta visualización de la profesión se ve atravesada por dos cuestiones. Por un lado, el carácter subalterno del Trabajo Social y por otro, la cuestión de género, ya que es una profesión principalmente femenina.

La primera se vincula con el lugar que ocupa la profesión en la división socio-técnica del trabajo, como ejecutora terminal de Políticas Sociales. Es así que su función está inserta en un terreno de contradicciones; como expresa Imamoto⁷² es el trabajador de la “*coerción y el consenso*”. Por un lado debe responder a las demandas que le asigna la institución y por otro a las necesidades de los usuarios que no siempre son las mismas. Las organizaciones contratantes exigen del trabajador respuestas rápidas y eficientes que llevan a una práctica inmediatista que se confunde con eficacia, mientras que la reflexión y la problematización de la demanda es vista como ineficacia.

Esto se refuerza por el hecho de que es una profesión predominantemente femenina. Es la mujer en su “*carácter de...*” la que brinda asistencia, como auxiliar a otras profesiones como Medicina, Abogacía, etc.

Se comparte con Boska De Moraes⁷³, que es preciso estar atentos a los cambios y desarrollar una cultura profesional que, recuperando sus tradicionales prácticas, le otorgue nuevo impulso a sus prácticas interventoras recreando viejos espacios y construyendo nuevas modalidades, realizando una ruptura radical contra la rutina, el conformismo y burocratismo característicos de la profesión.

Identificamos tres grandes desafíos para el desarrollo de la profesión en la zona de Bella Unión:

⁷¹Entrevista a la Licenciada en Trabajo Social Carolina Coronel.

⁷²IDEM Ref. 68

⁷³ Boska De Moraes, H.: “*Serviço Social, das tradicionais formas de regulação sociopolítica ao redimensionamento de suas funções sociais*”. En: Módulo 4 del Programa de Capacitação em Serviço Social e Política Social. CFESS-ABEPSS-CEAD/NED. Universidad de Brasília. 2000.

*La investigación para conocer las transformaciones económicas, políticas y sociales que son la base de la reconfiguración de las demandas y requerimientos profesionales. Mediante el conocimiento de la realidad, de las políticas y reglas institucionales, se pueden visualizar los campos de acción, para trascender las demandas finalistas e interponer una reflexión crítica. De la capacidad de respuesta a las necesidades que la realidad social va planteando depende la ampliación o contracción del campo profesional, como lo afirma contundentemente Guerra⁷⁴:

“La formación profesional del Asistente Social no puede dejar de referenciarse en y por la realidad social (constituida y constituyente de categorías económicas y de representaciones histórico-sociales). En este sentido, la formación de Asistentes Sociales inmersos en la dinámica de procesos sociales debe estar atenta a las condiciones económico-materiales de la vida de los usuarios y apoyada en un sistema categorial sólido, que le posibilite al mismo tiempo, comprender esas formas de producción y reproducción materiales y espirituales de los usuarios de sus servicios; así como reconstruir la procesualidad de esas formas de producción y reproducción”.

En este sentido, este trabajo pretende ser un aporte en el análisis de la realidad de la zona de Bella Unión; pero es necesario seguir profundizando en algunas de los planteos e incorporar otros. Serían pertinentes las investigaciones y reflexiones en torno a cuestiones políticas y económicas que configuran algunas peculiaridades de la zona, como el poder de algunos movimientos y organizaciones sociales como la Intersectorial, los sindicatos y la Intersindical entre otros. Así como también visualizar en algunos de estos procesos, la importancia de la economía y la cultura de frontera.

* Tener en cuenta la contradicción entre el mandato institucional y la demanda de los usuarios (como profesional de la *coerción y consenso*). Por su situación de “frontera institucional”, el Trabajo Social tiene un lugar privilegiado para el conocimiento de las diferentes realidades de la población, que no siempre garantiza el superar las presiones institucionales⁷⁵. En este lugar, no obstante, no ostenta la exclusividad sino que lo comparte con otras profesiones del Área Social,

⁷⁴ Guerra, Yolanda: *“A ontologia do ser social: bases para a formação profissional”* En: Serviço Social & Sociedade, No. 54 (pág. 17). Ed. Cortez, São Paulo, 1997.

⁷⁵ Montañó, Carlos. La naturaleza del Servicio Social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción (Capítulo II pág. 98). Ed. Cortez Editora. Sao Paulo, 1998

principalmente Psicólogos, Maestros y Enfermeros. Pero su aporte más específico, desde su formación académica, es la investigación y acción sobre la realidad, trascendiendo la dicotomía teoría/práctica. Trascender lo fenoménico, y reconstruir la problemática social desde una perspectiva histórica económica y política que permita lograr impactos a largo plazo. La reconstrucción de la demanda desde una mirada más global permite ampliar el horizonte de acción y explorar nuevos espacio de inserción profesional en la zona, por ejemplo, el sector empresarial. Esto implica un esfuerzo continuo de formación y cuestionamiento que revalorizaría a la profesión mas allá de la ejecución terminal de políticas sociales como decían algunos de los profesionales entrevistados.

* Implementar prácticas que desde una perspectiva de derechos permitan una intervención integradora, donde los *sujetos* sean los principales protagonistas. Romper con la lógica del modelo neoliberal que responsabiliza a los individuos de su situación, pues afirma todos deberían ser capaces de resolverse en el mercado y quienes no pueden hacerlo, deben demostrar que son los suficientemente pobres para acceder a las políticas sociales, como objetos de beneficencia magnánima. Se debe evitar reforzar en la práctica, el retorno al individualismo, donde cada una está llamado en términos de Imamoto a “*se virar*” en el mercado. En discordancia con esta tendencia la zona tiene una trayectoria de lucha social organizada para la defensa de las fuentes de trabajo y la búsqueda de proyectos de desarrollo sustentable. Ahora bien, no hay un desarrollo de la profesión vinculado a las reivindicaciones de los movimientos sociales, siendo este un espacio que debe potenciarse y explorarse para la búsqueda de respuestas colectivas.

El Trabajo Social como profesión, se enfrenta a una demanda creciente, nuevos espacios de inserción, con cambios en la forma de atender la *cuestión social*, en el Estado y en las formas de relación de este con la sociedad.

En la actualidad, la zona de Bella Unión, después de haber sido la más pobre del país, se perfila como un nuevo polo de desarrollo a partir de la producción de alcoholes de caña azucarera y sorgo. El crecimiento económico no significa distribución de las riquezas. En estas contradicciones de la realidad, el Trabajo Social debería lograr intervenciones buscando una práctica transformadora, basada en análisis y conocimiento de la realidad.

Conclusiones.

El capitalismo y sus crisis recurrentes entra, en los años 70, en una fase de reestructuración productiva que supuso al mismo tiempo cambios en los regímenes de acumulación como en los modos de regulación socio-política. En la búsqueda de alternativas para retomar la tasa de ganancia comprometida, debe procesar modificaciones en sus formas de producir y organizar el trabajo. De esta forma se conforman las bases de un modelo que encuentra su formulación en la denominada *hegemonía neoliberal*, con derivaciones económicas, políticas y culturales de fuerte impacto tanto en países centrales como en periféricos, dados los crecientes niveles de internacionalización y mundialización del capital hasta nuestros días.

La reconversión productiva que implicaba el modelo neoliberal trajo para nuestro país grandes transformaciones económicas y sociales que empezaron a aplicarse en la dictadura militar desde 1973 a 1985, y que tuvieron un nuevo auge en la década de 1990, llamada precisamente, “la década neoliberal”. Una de las principales características de este modelo es la liberalización comercial, a partir de la cual se busca abandonar el proteccionismo que los países aplicaban a sus productos industrializados, de modo que las economías tendieran a especializarse de acuerdo a ventajas comparativas, que para Uruguay, como para el resto de América Latina, se trata de sus recursos naturales.

Esto suponía la desaparición de las producciones nacionales que no tenían ventajas comparativas. De este modo, muchas fuentes de empleo se minimizaron o desaparecieron. El mercado de trabajo se vio afectado de varias formas: la precarización, la tercerización y la instauración del desempleo estructural.

En este nuevo contexto nacional e internacional, la producción de caña de azúcar vio comprometida su viabilidad. Es así que en la década de los noventa, con el proceso de reconversión productiva y la incorporación de Uruguay al MERCOSUR, comienza la desarticulación de la producción azucarera. Para muchos sectores económicos esta década fue un período de crecimiento, no así para la zona de Bella Unión. Las consecuencias sociales de este proceso se vieron en la pérdida brutal de los puestos de trabajo que alcanzó el 70%, llevando a la población a situaciones de extrema pobreza y de riesgo social. El 32.05 % tenía al menos una necesidad básica insatisfecha (Censo

INE 1996 Sección Censal 7 Bella Unión, Campodónico, Portones de Hierro, y Coronado).

Con la crisis social y económica de 2002, catalogada como una de las peores del país, quedan de manifiesto las falencias del modelo de producción aplicado y de la ineficacia del Estado para dar respuesta a la emergencia social.

Intentamos analizar con cierto detenimiento una de las manifestaciones de la *cuestión social* durante este período 1985-2008: los cambios en el mundo del trabajo, es decir, las nuevas formas de regulación del empleo y el desempleo subsiguiente. Analizamos algunos procesos que se fueron instaurando a través de los años: la flexibilización, la precariedad y la tercerización.

Siguiendo a Antunes, distinguimos dos sub-grupos de trabajadores:

- los trabajadores de jornada completa con habilidades fácilmente disponibles en el mercado de trabajo, caracterizado por una alta rotación.
- los empleados de jornada parcial, empleados ocasionales, contratados por tiempo determinado, temporarios, subcontratados etc., con menor seguridad en el empleo que el grupo anterior y cuyo número han crecido en los últimos años:

Por fuera queda el *ejército de reserva*. Esta *reserva* adquiere por un lado, la forma de desempleo abierto, personas sub ocupadas y con empleos precarios, y por otro, una masa de población que va quedando fuera del sistema de producción, que son “*inempleables*” “*inútiles para el mundo*” en términos de Castel.

Confiscados en su mayoría en asentamientos y *barrios de pobres*, la falta de planificación urbana y de servicios esenciales compromete la satisfacción de sus necesidades básicas y el desarrollo de las generaciones futuras. Documentamos cómo se fue dando este proceso en Bella Unión a través del análisis del crecimiento de los barrios suburbanos en asentamientos, acompañado de otros indicadores.

- Durante el período de impulsos económicos de la zona que va desde 1975 a 1996, la población de la ciudad de Bella Unión creció un 75%; en algunos barrios sub-

urbanos se triplicó. Esto se debió a la búsqueda de fuentes laborales que no abundaban en el país. Las poblaciones rurales tiende a disminuir o mantenerse como consecuencia de las migraciones internas. Durante el período siguiente, 1996-2004, la población no creció, en algunos lugares se mantuvo y en otros disminuyó.

- Si bien el declive de las agro industrias empieza en la década de 1990, las tasas de desempleo son altas (en comparación con el resto del país) antes y durante ese período. En 1989 la tasa de desempleo para el departamento fue de 19.3 % y para el total del país de 8.0%. El pico más alto se produce en el año 1994. En efecto, cuando la tasa de desempleo era de 9.2 % y la tasa de empleo de 52.8 % para el total del país, en el departamento de Artigas el desempleo trepó a 20 %. Otro dato a destacar es la tasa de desempleo femenino, que alcanzó el 30.1 en 1989, osciló entre 13.0 y 26.1 en los noventa, pero siempre ha sido más alta que la tasa de desempleo total, aun en los períodos en que ésta se mantiene relativamente baja.

- Por último, la pérdida de los beneficios de la Seguridad Social en el empleo que refleja los procesos de terciarización, flexibilización y pérdida de las negociaciones colectivas. En el año 1990, el 60.3 de los trabajadores estaba cubierto por el sistema de seguridad social, descendiendo al 55.7 en 1997.

El proyecto sucro- alcoholero que se implementa a partir de 2005 reactivó la economía de la zona, y conjuntamente con las políticas de atención a la emergencia social, ha mitigado los efectos de las crisis, pero no puede reconvertir el tejido social fragmentado.

Se crearon fuentes de trabajo tanto en la fábrica como en el campo, donde se ampliaron las plantaciones de caña. El gobierno otorgó préstamos a productores para que pudieran reactivar la producción, así como con la reinstalación de los Consejos de Salarios se llegó a acuerdos que favorecieron a los trabajadores.

Pese a esto, el departamento sigue enfrentando los índices más altos de desempleo, que nunca bajan de una tasa de 10.0, sensiblemente mayor que las tasas nacionales, lo cual muestra que aun con reactivación de la industria y del campo, hay una parte de la población que no es absorbida por estas nuevas fuentes de empleo. Este

es el caso de las mujeres, con tasas de desempleo mayores que la de los hombres. En este tipo de producción los puestos de trabajos creados son preferentemente de inserción masculina.

En este nuevo contexto, la creación del Ministerio de Desarrollo Social a llevado adelante diferentes planes de atención a la emergencia mediante el traspaso de recursos del Estado a la sociedad civil, entre otras formas.

Ahora bien, entendemos que la lógica de las políticas sociales implementadas no se aleja demasiado de la lógica de las políticas sociales del proyecto neoliberal. Políticas focalizadas sobre la pobreza y los grupos más vulnerables, que deben demostrar su condición de tales. Focalización, descentralización en la gestión y administración de los programas sociales y delegación al mercado de algunas funciones sociales, son características de estas políticas. Se establecen así, líneas de continuidad con los lineamientos provenientes del pasado que se reactualizan, aunque sobre otras bases, pero sin rupturas profundas con la lógica de las políticas sociales de la década de 1990. Se generan así problemas específicos de este tipo de políticas que encuentran (en muchas de ellas) algunos correlatos con el modelo anterior. No se estimula a los usuarios a salir de esta situación. Para tener el beneficio, se los condena a permanecer en la misma. El hecho de focalizar la población objetivo deja por fuera a quienes están inmediatamente por encima de esa línea de la extrema vulnerabilidad y precariedad. La participación como elemento fundamental para aumentar los recursos y capacidades olvida que para hacerlo, hay que tener recursos previos, que no siempre poseen las familias más pobres.

Al Trabajo Social como profesión y al Trabajador Social como asalariado que debe vender su fuerza de trabajo atada a las reglas institucionales, esta realidad lo interpela de varias formas.

En primer lugar, como herencia que cuesta superar, la profesión mantiene su carácter subalterno, potenciado por ser una profesión de predominancia femenina. Es la mujer abnegada y sensible la que realiza la asistencia a los más desposeídos, vista en su carácter de tal y no desde su competencia como profesional. Esta visión se encuentra sobre todo desde el imaginario de la población con la que trabaja el Trabajador Social,

confundiéndose muchas veces sus competencias profesionales con sus cualidades personales.

Lo segundo es que exige un análisis de la cuestión social, desde los cambios de las manifestaciones de la contradicción capital/trabajo, captando qué implicancia tiene su rol predominante de ejecutor de políticas sociales que tienden a la manutención y reproducción de las clases subalternas. Al trabajar en espacios de atención a las secuelas de la *cuestión social*, es necesario que pueda comprender las dimensiones políticas, económicas, sociales y las correlaciones de fuerzas que en una sociedad determinada configuran su forma de atención.

En tercer lugar y en consonancia con lo anterior, este análisis de la realidad debe conllevar un análisis de las demandas que se le colocan a la profesión. En muchos casos el trabajador es buscado para dar respuestas inmediatistas: seleccionar población beneficiaria, entregar informes, aportar datos como conocedor de los recursos sociales, tareas para las cuales no parecería necesitarse una formación teórica académica.

La acción del profesional navega en un terreno de contradicciones ya que debe manejar al mismo tiempo *la coerción y el consenso*; los choques entre las necesidades de la población con la que trabaja y la demanda institucional. El suyo es un lugar de frontera, que a pesar de su complejidad tiene la ventaja –por investigación de la realidad y el conocimiento de las reglas institucionales –de posibilitar prácticas innovadoras que trasciendan el inmediatismo.

Es desde esta última afirmación que este trabajo pretende ser un insumo para pensar nuevas estrategias de intervención de la profesión y de las demás disciplinas y profesiones que trabajan con lo social, desde el análisis crítico de la realidad política, económica y social.

Entendemos que el Trabajo Social debe posicionarse no sólo como ejecutor de las políticas sociales, sino también como una herramienta más en la formulación de estrategias sociales, de proyectos sociales, que apuesten a un desarrollo integral de la zona en particular y de la sociedad en general.

Para finalizar nos planteamos algunas interrogantes para trabajos futuros. Algunas de ella se desprenden del propio texto y otras son tema de suma relevancia para la zona pero que han quedado fuera del de análisis:

Los trabajadores reclaman hoy una regulación de la tenencia de la tierra, participación en el directorio de la fábrica, romper con la zafralidad para generar trabajos estables ¿En qué medida el Estado en general y el proyecto sucro-alcoholero de ALUR en particular, puede dar respuestas a estas demandas? ¿Cómo se perfila la intervención de las organizaciones y movimientos sociales en este nuevo proyecto? ¿Cuáles serían las bases de una política de empleo que ataque directamente al desempleo estructural en la zona?

Cuando hablamos de fuentes de trabajo, no se puede perder de perspectiva que el trabajo de cosecha de caña en el campo es muy duro en términos de desgaste físico, condena a vivir poco y a envejecer prematuramente; pero que genera ingresos en la familia durante los meses de corte. ¿Cómo afrontar políticamente y económicamente la inevitable mecanización sin atentar contra las fuentes de empleos?

“la tierra pal que la trabaja” también es un tema que a generado muchas discusiones en la zona, entre los actores involucrados se encuentra la Universidad. La tenencia de la tierra, la extranjerización en las zonas de fronteras, las sociedades anónimas que poseen verdaderos latifundios, son un problema político, social y económico el ningún gobierno ha podido afrontado seriamente. Si bien ALUR a repartido algunas tierras conjuntamente con el instituto de colonización, el cómo trabajarla ha generado nuevos problemas y ha llevado ha algunos de los beneficiarios a la insolvencia económica. ¿Cuáles son las principales dificultades que se han encontrado para generar un desarrollo económico y social sostenible? ¿Es posible este desarrollo sin terminar reproduciendo la misma lógica del sistema?

La creación de fuentes de empleo ha generado expectativas y la zona está, incipientemente, recibiendo migrantes ¿Qué políticas de planificación urbanas serían necesarias? ¿En que medida el gobierno departamental a podido plantear directrices para una planificación urbana desde una visión integral?

Por último nos preguntamos ¿En qué medida tiene el proyecto de ALUR su continuidad sujeta a las políticas de este gobierno? ¿Qué pasaría si un cambio en las políticas de mercado diera por resultado la no viabilidad del proyecto? ¿Sería un retorno a la situación social de la zona en 2002? ¿Cuáles serían los costos sociales y económicos de otra reconversión de la producción de la zona?

Bibliografía.

ANTUNES, Ricardo. ¿ADIOS AL TRABAJO? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Ed. Antidoto. Buenos Aires, Argentina. 1999.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa orden neoliberal. En LA CIUDADANIA NEGADA. POLITICAS DE EXCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO. Gentili, Pablo & Frigotto Gaudencio (compiladores). Ed. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. 2000.

BARAIBAR, Ximena (2003) *Las paradojas de la focalización*. En revista Servicio Social y Sociedad. San Pablo, Brasil

BARRIOS, Pintos. Artigas desde los aborígenes cazadores al tiempo presente. Tomo II. Edición Ministerio de Educación y cultura. Montevideo. 1989.

BERTOLA, Luís; Bitanourt, G. Veinte Años de democracia sin desarrollo económico. En 20 años de democracia URUGUAY 1985-2005. MIRADAS MULTIPLES. Ediciones Santillana S.A. Montevideo, Uruguay. 2005.

BOSKA De Moraes: "*Serviço Social, das tradicionais formas de regulação sociopolítica ao redimensionamento de suas funções sociais*". En: Módulo 4 del Programa de Capacitação em Serviço Social e Política Social. CFESS-ABEPSS-CEAD/NED. Universidad de Brasilia. 2000.

CAETANO, Gerardo. Marco histórico y cambio eolítico en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda (1985-2005). En 20 años de democracia URUGUAY 1985-2005. MIRADAS MULTIPLES. Ediciones Santillana S.A. Montevideo, Uruguay. 2005.

CASTEL, Robert. Metamorfosis de la cuestión social. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1997.

CLARAMUNT, Adela; García, Adriana y otros. "Trabajo Social: Formación profesional e inserción Laboral: *un análisis de las tensiones y los desafíos existentes en la actualidad*". Documento de Trabajo. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo 2004.

Desarrollo Humano en Uruguay, 1999. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Uruguay. www.undp.org.uy.

FARAL, Luis. 1984-2004: los “clásicos” de la salud. En 20 años de democracia URUGUAY 1985-2005. MIRADAS MULTIPLES. Ediciones Santillana S.A. Montevideo, Uruguay.2005

GALEANO, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. (El rey azúcar y otros monarcas pág. 93) Ediciones del Chanchito 3ª edición, Edición autorizada por Siglo Veintiuno S.A. Montevideo, Uruguay. 1990.

GUERRA, Y: “*A ontologia do ser social: bases para a formação profissional*” En: Serviço Social & Sociedade, No. 54. Ed. Cortez, São Paulo. 1997.

IAMAMOTO, Marilda (2005).*As dimensõe ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetorias e desafios*. Boletín Electrónico Surá 107, Junio. www.ts.ucr.ac.cr.

_____ Servicio Social y división del trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos. Ed. Cortez. Sao Pablo, Brasil. 1993..

MONTAÑO, Carlos E(1998). *El Servicio Social Frente al Neoliberalismo. Cambios en su base de sustentación funcional laboral*. Fronteras nº 3. DTS FCS.

-----La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre su genesis especificidad y su reproducción. Ed Cortez. Sao Paulo. 1998.

NETTO, Paulo. Reflexione en torno a la “cuestión social”. En: Nuevos escenarios y prácticas profesionales. Una mirada crítica desde el trabajo social. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina. 2002.

Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay. 2005. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay 2005.
www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/12/2005121907.htm

OLESKER, Daniel. CRECIMIENTO Y EXCLUSIÓN. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000). Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay. 2001.

Uruguay EL PIAS y sus departamentos. Artigas. Ed EL PAIS-TESTONI STUDIOS. Montevideo. Uruguay. 2007.

Documentos

ARIM, Rodrigo; de Melo, Gioia. (2006) LA INCAPACIDAD PARA SER AUTOSUFICIENTE COMO UN INDICADOR DE POBREZA. URUGUAY 1991-2005. INSTITUTO DE ECONOMIA Serie Documentos de Trabajo DT 11/06

BUCHELI, Marisa; Björn Gustaffson. El perfil de la pobreza en Montevideo 1983 - 1992. Documento No. 06/94 Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Montevideo, Diciembre, 1994.

CALVO, Juan José. Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales - Programa Población. www.decon.edu.uy

DANILO, Veiga. TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS Y DESIGUALDADES REGIONALES EN URUGUAY . Universidad de la Republica. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Artículo Presentado al IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Red Ordenamiento y Gestión Desarrollo. UDELAR. IMM, MVOTMA, Agosto 2002. www.rau.edu.uy/fcs/soc

ESTEVEZ, Nicolás. Dirigente de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas. Conferencia brindada en el paraninfo de la Universidad. Diciembre de 2002. www.rel.uita-com

FERREIRA, Rómulo. Entrevista realizada por Amorin , Carlos. 2004 www.rel-uita

FERREIRA, Rómulo. 2004. www.rel-uita.com.uy ISRAEL, Sergio. El País Productivo Baja Tierra. Convenio Brecha/ Rel UITA. 27 de enero de 2006. www.rel-uita.com

LABORDE, María Noel. VEINTE AÑOS DE HISTORIA DE LA INDUSTRIA NACIONAL. Documento elaborado por la Cámara de Industrias del Uruguay. <http://www.ciu.com.uy/informe/laindustria.htm>

MORAES, Álvaro; Díaz, Pablo, Lappado Paula. Análisis de la estructura agraria, el complejo agroindustrial del azúcar y las perspectivas de los trabajadores (Bella Unión, Artigas 2005-2006) Informe del Equipo Extensión Universitaria en Bella Unión. Proyecto: “Formación fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores”

PIÑERO, Diego. Ingeniero Agrónomo. Conferencia brindada en el Paraninfo de la Universidad Montevideo, 19 de diciembre 2000. www.rel-uita.com

Programa de desarrollo local ART Uruguay DIAGNOSTICO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE BELLA UNIÓN Y SU ENTORNO.. Análisis y priorización e los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible Informe final enero 2008.

Fuentes Documentales.

Comunicado de Prensa. Dirección del Hospital Departamental de Artigas. Junio 2004.

Documento de Trabajo: La Intersectorial defiende la agroindustria azucarera con materia prima nacional. Bella Unión. 1993.

Documento de Trabajo Intersectorial. Bella Unión. 2000

Graficas de análisis del Equipo Extensión Universitaria en Bella Unión. Proyecto: “Formación fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores”

“Informe Síntesis” Convenio Artigas – Universidad de la República. Universidad de la República Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Noviembre 2001.

Memorando. Intersectorial de Bella Unión. Julio de 2000.

LAPPADO Paula. LOS PROCESOS DE RESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y SU IMPACTO EN LOS COLECTIVOS DE TRABAJADORES “Un análisis de la experiencia de trabajadores de Bella Unión ante la crisis”. Tesis de grado.

Páginas Web.

www.ine.gub.uy. Censo 2004- Fase 1. Departamento de Artigas. Síntesis de resultados. INE.

www.muitamusica.com.br/68920-tabare-etcheverry/1208694-zafrero/letra

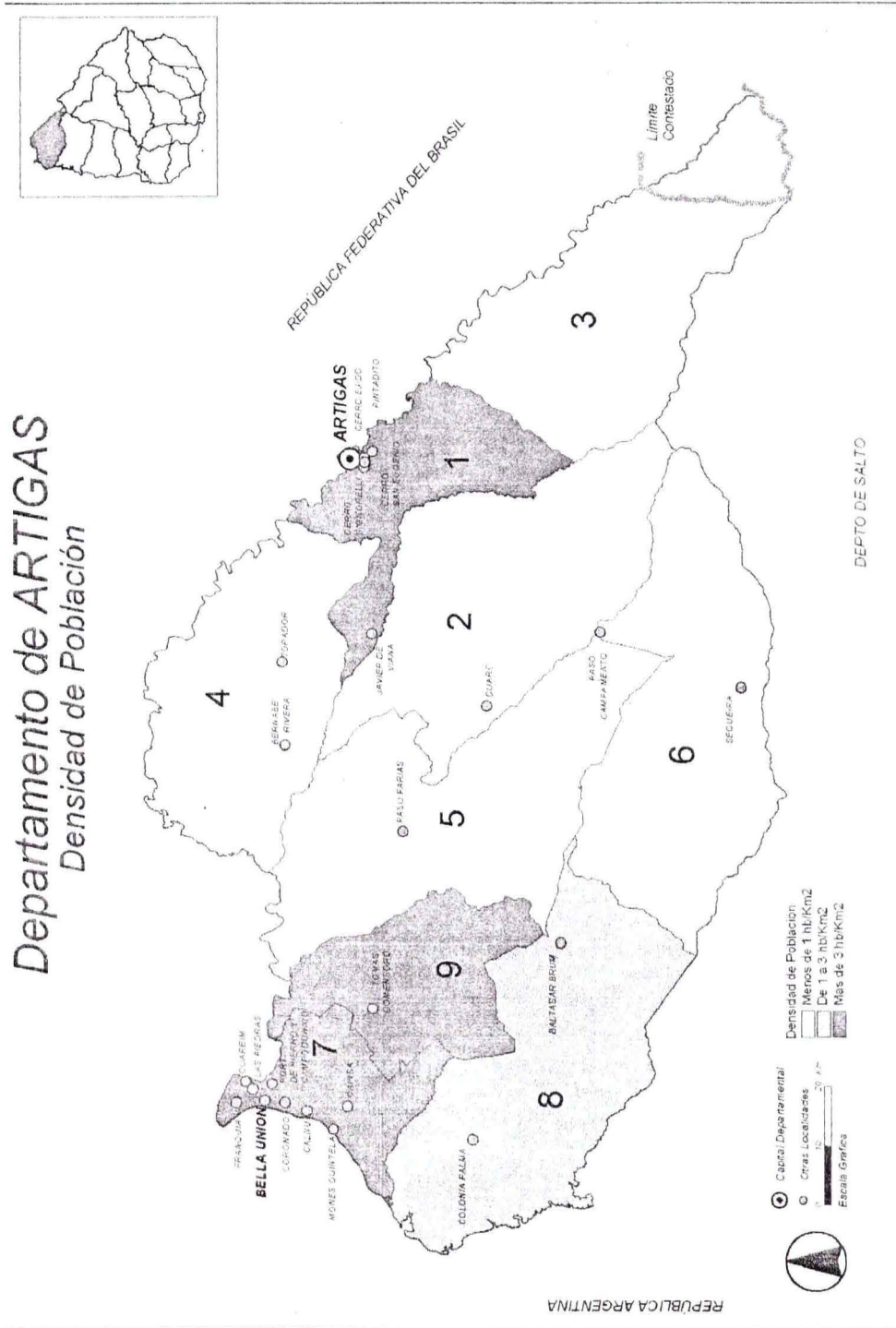
www.presidencia.gub.uy

www.rau.edu.uy/fcs/soc

www.rel-uita.com/

www.undp.org.uy.

Anexo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Informe Artigas Censo fase I 2006