

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Impacto del Plan de Emergencia a través de su
programa de trabajo por Uruguay:
la realidad de la ciudad de Paysandú**

María Laura Walerosky

Tutor: Pablo Bentura

2009

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

“Sueño con una sociedad reinventándose de abajo hacia arriba, donde las masas populares tengan de verdad el derecho a tener voz y no apenas el deber de escuchar”

Paulo Freire
Montevideo, Junio 1989.



A mis padres que me permitieron llegar...

INDICE

INTRODUCCION.....	5
CAPITULO I	
<u>LA CUESTION SOCIAL</u>	
1.1 DIFERENTES CONCEPTUALIZACIONES DE LA CUESTION SOCIAL.....	8
1.2 LA CUESTION SOCIAL Y EL TRABAJO PRECARIZADO.....	14
1.3 LA CUESTION SOCIAL Y EL TRABAJO SOCIAL.....	18
CAPITULO II	
<u>CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO</u>	
2.1 BREVE RESEÑA DEL MERCADO DE TRABAJO EN LAS ÚLTIMAS DECADAS EN URUGUAY.....	20
2.2 UNA NUEVA ETAPA: LA CREACION DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.....	22
2.3 TRABAJO POR URUGUAY: ¿UNA NUEVA OPORTUNIDAD LABORAL?.....	27
2.4 IMPACTO DEL PROGRAMA TRABAJO POR URUGUAY: LA REALIDAD DE LA CIUDAD DE PAYSANDU.....	35
REFLEXIONES	47
BIBLIOGRAFIA.....	49
FUENTES DE DATOS.....	51
ANEXOS.....	52

Introducción

El presente trabajo constituye la Monografía Final exigida curricularmente para dar por finalizada la Licenciatura en Trabajo Social.

El tema seleccionado para la misma, tiene que ver con La Cuestión Social y su vinculación con el trabajo. Centrándonos especialmente en el impacto del Plan de Emergencia a través de su programa Trabajo por Uruguay en la ciudad de Paysandú.

La decisión de elegir esta temática está relacionada al surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social y la aplicación de su programa Trabajo por Uruguay, en donde se pudo visualizar en la ciudad de Paysandú como en todo el Uruguay la gran precarización en el mundo del trabajo: el desempleo de larga duración, el subempleo, el trabajo informal, etc.

Consideramos pertinente contextualizar la realidad nacional en que se enmarca este trabajo, ya que no podemos dejar de mencionar que el Programa Trabajo por Uruguay formo parte de las políticas sociales que se implementaron con el nuevo gobierno. La llegada de este nuevo gobierno se produjo en un momento en que la economía de nuestro país comenzaba a mostrar recién signos de mejoría luego de la gran crisis sufrida en el año 2002.

En las últimas décadas del siglo XX, los países de América Latina habían implementando una serie de reformas político-económicas orientadas por una concepción neoliberal de desarrollo, como un intento de modernizar sus pobres economías y siguiendo también la presión de los organismos internacionales o países más fuertes que a lo largo de los años se habían hecho acreedores de sus deudas.

En este período de transformaciones podemos visualizar a groso modo dos momentos con particularidades en lo que son sus orientaciones generales. En un primer momento, se siguió una tendencia 'industrializante', donde los países tratan de redefinir sus democracias debilitadas por la coyuntura apostando al Estado como principal agente de cambio y llevando a cabo políticas de ajuste. En un segundo momento, se da un giro con una fuerte orientación al 'mercado' y se procede a limitar la intervención estatal en la economía a través de políticas de liberalización y

desregulación comercial y financiera¹. Se buscaba modificar el rol de los estados en la sociedad y en la economía, optimizar la inserción de éstos a nivel internacional y la mercantilización de bienes y servicios sociales. Los fundamentos teóricos que acompañan estas reformas sostienen que el desarrollo social únicamente es posible si hay desarrollo económico previo, por lo que el bienestar social parecería estar supeditado al económico.

Debemos tener en cuenta que en Uruguay no hubo grandes privatizaciones de servicios básicos, por ejemplo, aún hoy es el Estado quien se encarga de proveerlos mayormente, y se mantuvo un elevado nivel de gasto público si se lo compara a nivel regional. En este proceso reformista, Moreira² destaca que el papel jugado por los actores políticos (partidos políticos y elites de gobierno) y la ciudadanía a través de sus dispositivos de participación (veto) son fundamentales para comprender las peculiaridades de dicho proceso al que describe como 'gradual' y 'heterodoxo'.

La autora³ plantea que se trata de una cuestión redistributiva, las medidas implementadas no revirtieron la situación pues éste no había sido el interés de la política en general. El crecimiento económico es importante pero la calidad de vida de la población depende más que nada de la forma como se distribuye la renta social. Las políticas sociales, en el marco capitalista, no han tenido como objetivo principal atender las demandas de las clases más desposeídas sino aumentar los márgenes de lucros económicos para hacer de cada estado una economía cada vez más fuerte y competitiva a nivel internacional.

1 Aclaramos que esta diferenciación se realiza únicamente a los efectos de ilustrar sintéticamente el amplio y complejo proceso reformista latinoamericano en que se enmarca la realidad nacional de Uruguay en las últimas décadas. Estas ideas se extraen de un artículo de la politóloga Constanza Moreira quien expone una visión más acabada de la temática, a saber "La Reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el Gradualismo y la Heterodoxia" que se encuentra en la compilación de Pierre Calamé y André Talmant "Con el Estado en el Corazón".

2 MOREIRA, C. "La Reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el Gradualismo y la Heterodoxia". En Pierre Calame, Andre Talmant. *Con el estado en el Corazón*. Trilce. Buenos Aires, 2001.

3 MOREIRA, op. cit., 2001.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Los efectos de las medidas aplicadas en décadas anteriores para atender la situación social aún se sienten porque han afectado condiciones sustanciales de vida de las personas y han permitido desarrollar procesos de deterioro que no serán fácilmente superables. Cabe destacarse que las políticas que se están implementando en la actualidad a partir del gobierno vigente han focalizado fuertemente su atención a esta población más vulnerable.

Cuestión Social

1.1) Diferentes conceptualizaciones de la Cuestión Social.

Para comenzar este capítulo, se tomarán diversas conceptualizaciones de la cuestión social, ya que existen distintas formas de definirla y concebirla.

Entendemos que la Cuestión Social es el conjunto de problemas sociales, económicos y políticos vinculados al mundo del trabajo, que surgen y se desarrollan al partir del proceso de constitución y desarrollo del sistema capitalista.

Entonces, la Cuestión Social es *“la expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otro tipo de intervención, más allá de la caridad y represión”*⁴

Por lo tanto, la cuestión social ha estado desde sus primeras manifestaciones vinculada al trabajo y a la movilización de la clase trabajadora, es decir que se entiende como la expresión de la relación contradictoria entre capital y trabajo.

Para poder intervenir sobre la cuestión social, el Estado realiza una fragmentación y parcialización de la misma. Estas refracciones se convierten y son tratadas como problemas sociales (el desempleo, la salud, la vivienda) y en busca de soluciones se diseñan e implementan medidas públicas, desligadas unas de otras.

Con la implementación del modelo neoliberal, el Estado comienza a alejarse de este rol de garantizar los derechos sociales; proponiendo que lo que le sucede a cada persona es individual y cada uno tiene acceso a las posibilidades de acuerdo a su posición en el mercado. En el caso que

⁴ IAMAMOTO, M. “O serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas teóricas e éticas políticas”. CRESS/CE, Nº6, 1997, pág. 91-92.

su situación no mejore debe recurrir al asistencialismo, utilizando tanto estrategias públicas como privadas.

Pastorini, parte de los ejes en común que presentan distintas definiciones, y plantea la cuestión social como una *totalidad procesal* que “...remite a la relación capital- trabajo ya sea vinculada directamente con el trabajo o con el no trabajo (...), se vincula con aquellos problemas o grupos que pueden colocar en riesgo el orden socialmente establecido y la cohesión social, (...) es una manifestación de las desigualdades y antagonismos arraigados en las propias contradicciones de la sociedad capitalista”⁵

Por lo tanto, una vez hecha pública la cuestión social, “*las estrategias que se utilicen para enfrentarlas deben aparecer como una relación entre la sociedad civil y el Estado, y no solo como mecanismos que contribuyan a la prosperidad económica*”⁶

Así, sostiene que la Cuestión Social depende de cada sociedad, fundamentalmente del gobierno que a ésta la represente y de las diferentes manifestaciones culturales. La autora, entiende que la cuestión social no es idéntica en todas las formaciones sociales capitalistas ni única en los diferentes momentos históricos y coyuntura. Por lo tanto considera que no se esta ante una nueva cuestión social frente a la devenida desde el siglo XIX, pues plantea que la cuestión social capitalista no fue superada. Sostiene que “*la cuestión social contemporánea en las sociedades capitalistas mantiene la característica de ser una expresión concreta de las contradicciones y antagonismos presentes en las relaciones entre clases, y entre estas y el Estado*”.⁷

Castel por su parte realiza un análisis de la cuestión social en distintos momentos históricos, partiendo para ello de la sociedad preindustrial del siglo XIX, con el objetivo de promover la integración de los sujetos y mantener la cohesión social, entenderá la cuestión social como “*una*

5 PASTORINI, A. “La Articulación entre lo Público y lo Privado” En Revista de Trabajo Social Nº 15, Editorial EPPAL, 1999, pág. 3.

6 PASTORINI, op. cit., 1999.

7 PASTORINI, A. “La Cuestión Social y sus Alteraciones en la contemporaneidad” En Temas de Trabajo Social Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Mdeo, Equipo del Trabajo Social del Ciclo Básico- FCS, 2001.

aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”⁸

Este enfoque de Castel tiene un componente de incertidumbre, en este sentido hablar de cuestión social es hablar de conflicto social, es decir contradicciones propias de los diferentes principios de organización social.

El conflicto social alude a una situación de interacción en torno a la satisfacción de intereses, involucra actores, posiciones y un capital que se disputa con posibilidad de encontrar algún tipo de convergencia para resolver el conflicto.

El autor afirma que a partir de entonces se fue remodelando y recomponiendo constantemente, lo que hace que hoy presenciemos una nueva versión de la cuestión social, *“pero no otra problematización”⁹*

Considera que en la edad media, la represión al vagabundeo o la asistencia a los indigentes aparecen como respuestas ante grupos y colectivos que hacían vacilar el equilibrio social. Esto demuestra que desde mucho antes ya existían problemas que eran entendidos como sociales, aunque Castel distingue sustantivamente la cuestión de la asistencia; la cual refiere a la población incapaz de trabajar, de la cuestión del trabajo; entendida como la cuestión social cuyo punto de cristalización es el pauperismo. El surgimiento de este último, supera el problema propio del vagabundo de estar fuera del orden productivo, marca una ruptura en la organización del trabajo pues revela el peligro de una desafiliación de masa inscripta en el propio proceso de producción

Ianni expresa: *“La misma sociedad que fabrica la prosperidad económica fabrica (...) la cuestión social,”... “conforme la época y el lugar, la cuestión social mezcla aspectos raciales y culturales, conjuntamente como los económicos y políticos (...) mezcla desigualdades y*

⁸ CASTEL, R. “La metamorfosis de la Cuestión Social”, Editorial Paidós, Bs As, 1997, pág. 20.

⁹ CASTEL, op. cit., 1997 pág. 22.

*antagonismos de significado estructural*¹⁰. De este modo, el estudio de la cuestión social requiere conjuntamente de un estudio de las transformaciones y cambios societales, el transcurrir de estos hechos que complejizan las sociedades condicionan y otorgan constantemente un nuevo matiz a la cuestión social.

En busca de un régimen flexible el capitalismo genera la presencia de una clase trabajadora polarizada, donde los que tienen empleo estable y acceso a derechos sociales son la minoría. Se visualiza entonces una modernización de la producción que desregula los derechos, genera desprotección social y precarización del empleo. Las consecuencias son, informalidad laboral, desempleo y pobreza.

Las consecuencias de la globalización de la producción y de los mercados, son cuestiones que llevan a plantear el debate sobre la existencia de una nueva cuestión social.

Rosanvallon es uno de los que defiende la existencia de “*nuevos fenómenos*”, la idea de una nueva cuestión social diferente a la que se originó a mediados del siglo XIX. Estos fenómenos no son situaciones momentáneas, sino que son problemáticas que se han vuelto estados permanentes, como el desempleo de larga duración y el fenómeno de la exclusión. Sostiene que las respuestas de solución, ya no pueden responder en función de los riesgos y solidaridad, sino que deben adecuarse a la nueva cuestión social que data de la segunda mitad del siglo XX.¹¹

Según el anterior autor, el surgimiento de una nueva cuestión social se ve acompañado por una crisis del Estado providencia. Expresa que se trata de una crisis de “*principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales*”, una “*crisis filosófica*” que invita a “*una superación de las viejas oposiciones entre derechos formales y derechos reales, derechos sociales y derechos políticos; obliga a considerar las expresiones usuales del contrato social, a reformular la definición de lo justo y lo equitativo, a reinventar las formas de la solidaridad. Entramos en una nueva era de lo social, pero al mismo tiempo, entramos en una nueva era de lo político*”. El autor considera que la única forma de superar esta crisis, es a través de un

10 IANNI, O. “A Questao Social” En A Idéia de Brasil Moderno, Ed. Brasiliense, Sao Paulo, 1996, pág. 92

11 ROSANVALLON, P. “La nueva Cuestión Social, Editorial Manantiales, Bs As, 1995.

conocimiento profundo de las desigualdades entre los hombres, y la posibilidad de llevar a cabo acciones sociales fundadas en el tratamiento diferenciado de los individuos.¹²

La idea de la existencia de una nueva cuestión social, diferente de las precedentes como plantea Rosanvallon vemos que encuentra sus contradicciones en la idea de cuestión social planteada por Castel. La principal diferencia radica en que mientras el primero marca una separación entre una anterior y una actual cuestión social, el segundo entiende que la cuestión social se fue redefiniendo y metamorfoseando en el tiempo.

Las transformaciones de la relación salarial es el dato central para entender la metamorfosis de la cuestión social en las sociedades del capitalismo moderno.

Castel plantea que la nueva cuestión social se cristaliza en los procesos de desestabilización de los estables, precariedad y desafiliación. Entre una multiplicidad de problemáticas. Hace énfasis en la precarización del trabajo, de modo que a partir de este último se pueden comprender los procesos que alimentan la vulnerabilidad social y que llevan al desempleo y la desafiliación.¹³

Pastorini sostiene que *“centrando nuestra atención en la cuestión social vemos como el término nuevo en oposición a lo antiguo hace perder de vista la procesualidad de los hechos, o sea, como ese énfasis colocado en la novedad no permite comprender las continuidades y las rupturas, así como tampoco posibilita ver aquellos elementos que se repiten y que permanecen presentes a lo largo de la historia y aquellos otros que cambian acompañando el ritmo de las transformaciones societarias”*¹⁴

Según la autora es necesario romper con las oposiciones binarias, ya que esta forma de pensar no nos permite captar el movimiento de la realidad, pues las visiones de la vida tan

12 ROSANVALLON, op. cit., 1995, pág. 12.

13 CASTEL, op. cit., 1997.

14 PASTORINI, A. En Revista de Trabajo Social, Chile, N° 71, 2003, pág. 75.

cerradas conducen a análisis esquemáticos, lo que únicamente nos permite pensar en periodos rígidamente fijados.¹⁵

A través de su planteo se puede afirmar que estamos ante una misma cuestión social, que ha existido en distintas épocas, y que actualmente se están presenciando nuevas mediaciones en la multiplicidad de las manifestaciones de la cuestión social.

Más allá de las discusiones planteadas por Castel y Rosanvallon entorno a la existencia o no, de una nueva cuestión social, consideramos que la sociedad se complejiza así como también la cuestión social y las respuestas a ella dadas.

15 PASTORINI, op. cit., 1999.

1.2) La Cuestión Social y el Trabajo Precarizado.

Haciendo referencia a lo enunciado anteriormente respecto a las nuevas manifestaciones de la cuestión social, cabe destacar el gran impacto que éstas tienen en los sujetos, ya sea por la disminución de las oportunidades laborales, por el empleo precarizado, el desempleo de larga duración, etc. Pues es indudable que el trabajo constituye un fenómeno central para la vida social de los sujetos, ya sea remunerado o no, debemos tener presente que alimenta y retroalimenta el crecimiento de las personas, sus capacidades, sus oportunidades, su desarrollo personal en medio de la sociedad.

La falta de trabajo y la pérdida de los derechos que nacen de la calidad de trabajador o trabajadora, aísla, corta vínculos, deprime, disminuye las fuerzas para seguir adelante.

Sarachú plantea que las principales transformaciones que se viven en el mundo del trabajo son la pérdida de dinamismo en la creación del empleo, el aumento de la segmentación de la oferta y la demanda de empleo, y la fuerte polarización de las situaciones laborales. Teniendo por lo tanto como consecuencia el aumento del desempleo, la tercerización, la subcontratación y la informalidad. Surgiendo así nuevas situaciones de personas frente al trabajo: informalidad, inestabilidad, subempleo, precariedad, descenso del salario real, proceso de flexibilización del contrato de trabajo¹⁶

Castel manifiesta que el desempleo es solo la manifestación más visible de una transformación profunda de la coyuntura del empleo. *“La precarización del trabajo es otra característica, menos espectacular, pero sin duda más importante”*¹⁷.

Con esta afirmación el autor, no trata de trivializar la gravedad del desempleo, pero si poner el énfasis en que la precarización del trabajo permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y, que en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación.

¹⁶ SARACHÚ, G. “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: Experiencias en el sindicalismo uruguayo” Rio de Janeiro, 1998.

¹⁷ CASTEL, op. cit., 1997, pág. 404.

La precarización del empleo y el desempleo se han inscripto en la dinámica actual de la modernización, siendo por lo tanto consecuencias necesarias de los nuevos modos de estructuración del empleo.

El autor marca como situación más dramática la de aquellas personas adultas, que quedan en un estado de flotación, ya que son jóvenes para jubilarse y viejos para trabajar.

La precarización del trabajo, además de provocar una gran precariedad económica, genera consecuencias más profundas como la desestructuración de los ciclos de vida: “La desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de aprendizaje, de los tiempos de actividad y del tiempo ganado y asegurado por la jubilación, genera una desestructuración marcada por todos los riesgos de desestabilización que esto supone para los modos de vida y las redes relacionales. En otros términos lo que se ve así amenazada ya no es únicamente la integración por el trabajo, sino también la inserción social al margen del trabajo”¹⁸

Hace referencia también al gran poder integrador que tiene el trabajo, donde el no- trabajo es mucho más que el desempleo visto únicamente desde el punto de vista del ingreso.

A partir de la idea de que existe una fuerte correlación entre la integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo, etc) y la participación en las redes de sociabilidad (inserción relacional fuerte, frágil o aislamiento, etc), define cuatro zonas de cohesión social: de integración, vulnerabilidad, desafiliación y asistencia.

El equilibrio entre las diferentes zonas sirve de indicador para evaluar la cohesión social de una sociedad determinada; por eso, entiende que la zona de vulnerabilidad ocupa una posición estratégica, ya que si se controla o reduce permite la estabilidad, pero abierta y en expansión alimenta las contradicciones colocando en riesgo la estabilidad y la cohesión social.

En la zona de integración menciona que los individuos disfrutan de la integración laboral así como también de los soportes relacionales, lo que no ocurre en ningún caso con los individuos desafiados. La marginalidad es el resultado del amplio abanico de la vulnerabilidad.

18 CASTEL, op. cit., 1997.

La zona de vulnerabilidad se caracteriza por un doble proceso: el desempleo masivo y precarización del empleo de gran parte de la población que anteriormente se encontraba integrada, y la ausencia de formas de sociabilidad asociadas al empleo.

*Castel plantea que "(...) La precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es perfectamente lícito plantear una nueva cuestión social, que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX, para sorpresa de los contemporáneos"*¹⁹

Entiende, por lo tanto, que el marco general en el cual se inscribe la nueva precariedad es el mismo que contextualizaba al pauperismo y a las antiguas formas de vulnerabilidad del siglo XIX, pero ya no haciendo referencia al proceso de industrialización sino al proceso de cambio del padrón de acumulación que da lugar a la llamada acumulación flexible.

El surgimiento de la cuestión social se encuentra íntimamente vinculado a la conformación del asalariado como clase y al surgimiento del pauperismo, que, aunque se presente en los márgenes de una sociedad, crea el peligro de una desafiliación de masa inserta en el propio corazón del proceso de modernización. Sin embargo, las nuevas formas de precariedad se refieren más a la fragilidad del salariado y de su desestabilización, como consecuencia de las nuevas exigencias del capital y de los cambios en el orden mundial.

Al hacer específicamente referencia a la cuestión social, dirá que hoy en día consistirá nuevamente en la existencia de inútiles para el mundo, supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas. Todo esto, conjuntamente con el debilitamiento de las instancias colectivas no exclusivamente referidas al mundo de trabajo, llevan a un creciente individualismo negativo, caracterizado por aquellos que se encuentran vínculos y sin apoyo, privados de todo tipo de protección y de todo reconocimiento.

19 CASTEL, op. cit., 1997, pág. 413.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Antunes en su texto hace referencia a la gran disminución de la clase operaria industrial tradicional, dándose por contrario una gran expansión del trabajo asalariado, a partir de una enorme ampliación del sector servicios; verificándose una gran heterogeneidad del trabajo, sin dejar de mencionar también la gran incorporación de contingente femenino en el mundo operario, en donde se vive una subproletarización intensificada, en donde esta presente el trabajo parcial, temporario, precario, subcontratado, mercerizado que marca la sociedad dual en el capitalismo avanzado. *“El más brutal resultado de esas transformaciones en la actualidad es el desempleo estructural que atañe al mundo en escala global”*.²⁰

²⁰ ANTUNES, R. “Adios al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo”, Editorial Cortez, San Pablo, 1995, pág. 41.

1.3) La Cuestión Social y el Trabajo Social.

Como sostiene Iamamoto *“Afecta el cotidiano del trabajador social, las relaciones de trabajo, las condiciones de vida de los usuarios, a la vez requiere discutir el proceso de trabajo en que se inscribe nuestra profesión y sus alternativas ética política”*²¹

Si tenemos en cuenta los elementos planteados por Pastorini, quien plantea la reducción del gasto social y una pérdida de legitimidad y prestigio por parte de las políticas sociales, y siendo el trabajador social uno de sus principales ejecutores perdería nuestra profesión también legitimidad y prestigio. Pero ante estas cuestiones debemos extender nuestra intervención a otras áreas y campos, y a la vez no ser meros ejecutores terminales de políticas sociales, sino que estar atentos al movimiento de la realidad.

Debemos tener presente que el trabajo social es un tipo de trabajo en la sociedad que interviene en la producción y reproducción de la vida social, y ser por lo tanto minucioso en el análisis e intervención en las actuales estrategias del estado para enfrentar la cuestión social.

Las fragmentaciones en el mundo del trabajo impactan sobre las condiciones laborales y sobre los espacios de actuación profesional.

La fragmentación de "lo social" , junto a los procesos de tercerización de los servicios sociales y de los profesionales, colocan a los Trabajadores Sociales en el riesgo de autonomizar en el análisis los objetos de intervención,-que son en apariencia focalizados, atomizados y diluidos en prácticas asistenciales, o de solidaridad local-de los procesos que se desarrollan a nivel macrosocial.

El Estado, como representante del orden establecido ahora hace acuerdos con las ONGs-que representaban los núcleos contestatarios-para la ejecución de las políticas sociales. Se derriban los falsos supuestos que colocaban a los trabajadores sociales insertos en el Estado como simples reproductores de la cuestión social y los que estaban fuera del ámbito público como los que favorecían los procesos de transformación.

²¹ IAMAMOTO, M. "O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético políticas, Fortaleza, CRESS/CE Nº 6, 1997.

Es preciso que desarrollemos mecanismos de mediación propios, en donde podamos identificar la demanda real de la población con la que trabajamos, lo que no implica dejar de lado los aspectos asistenciales sino superarlos y devolverlos como derechos.

Hay un llamado a la sociedad civil donde el estado se retrae en sus responsabilidades y transfiere a la sociedad parte de la atención de la cuestión social, se constata una tendencia a la “refilantropización de lo social”²²

Se trata de una filantropía del gran capital que llama a la solidaridad social uniendo a la sociedad civil y el estado .Los pobres devinieron en una categoría identificatoria para el ajuste, en sujetos legítimos de las políticas focalizadas de asistencia para mantener su condición de sujeto “vergonzante”, para una lógica coherente con el individualismo que da sustento ideológico al actual modelo de acumulación ²³

Resulta interesante apropiarnos de los aportes de Grassi quien plantea que si la vivienda, la salud, etc., pierden su condición de derecho para ser recursos cuyo acceso regula el mercado, el no acceso deja de ser un problema del estado para devenir en un problema de particulares, la política asistencialista oxilara entre “el policía y el bombero, entre el asistencialismo y la represión”²⁴

Todas estas cuestiones generan grandes desafíos a la hora de intervenir, como trabajadores sociales nos cuestionamos si lo éticamente correcto es contribuir a que el individuo forme parte del andamiaje cultural dominante, los desafíos giran en torno a la construcción de una relación emancipatoria con el sujeto.

22 IAMAMOTO, op. cit., 1997.

23 IAMAMOTO, op. cit., 1997.

24 GRASSI, E. “Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural”, Editorial Espacio, Bs As, 1994.

CAPITULO 2

Cambios en el Mercado de trabajo.

2.1) Breve reseña del mercado de trabajo en las últimas décadas en Uruguay.

La economía de nuestro país a lo largo del siglo pasado presentó marcadas diferencias en varios aspectos con respecto al resto de los países de la región, destacándose por tener un mayor desarrollo tanto en sus políticas sociales como laborales.

Como principales características diferenciadoras, cabe mencionar su relativamente mejor distribución del ingreso y sus bajos niveles de pobreza.

Estas características son resultado de un modelo de desarrollo agro-exportador protegido, que tuvo vigencia durante la mayor parte del siglo pasado, y que contó con sus propias estructuras de protección social e institucionalidad laboral.

A fines de la década del sesenta Uruguay comenzó a llevar adelante diferentes iniciativas para aumentar su integración al mundo, basándose en una mayor apertura al exterior, tanto en materia comercial como financiera. Diez años después su política cambiaria se orientó en frenar la inflación, lo que generó un proceso de apreciación del peso, concluyó con la crisis de la deuda de 1982. Cuyas consecuencias fueron sentidas durante el resto del decenio.

Posteriormente en la década de los noventa se volvió a sufrir un nuevo proceso de apreciación de la moneda, lo que fue generado a partir de la masiva entrada de capitales extranjeros.

Las características que diferenciaban al Uruguay del resto de los países de la región fueron desapareciendo, por lo que Uruguay no encontró a partir de allí el camino de un crecimiento sostenido, lo cual fue transformando el mercado de trabajo y en consecuencia, debilitando progresivamente la estructura de protección social.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

La profunda recesión que comenzó en 1998, la que aproximadamente se prolongó por cinco años, generó un gran deterioro en aquellas características que diferenciaban nuestro país de los demás países de la región.

Fundamentalmente se observó un gran aumento de la pobreza y una expansión de la desigualdad, lo que se tradujo en una mayor precariedad del mercado de trabajo: llegando la tasa de desempleo muy cerca del 20% en el tercer trimestre del año 2002, incrementándose la informalidad, hubo gran emigración de jóvenes con elevada formación, registrándose también una profunda caída de los salarios reales.

El gran deterioro en el mercado de trabajo puso de manifiesto la carencia de instrumentos adecuados para enfrentar esta situación, ya que los factores que desencadenaron el largo período de recesión en Uruguay no los encontramos en el ámbito laboral, sino en las políticas macroeconómicas adoptadas.²⁵

Luego de varios años de profunda crisis tanto económica como social, en el año 2003 la economía de Uruguay mostró algunos síntomas de recuperación, lo que se tradujo en un crecimiento del PIB de un 2.6 %. En este año también la tasa de desempleo comenzó a revertir la tendencia creciente de los cinco años anteriores. En los primeros meses del año 2004 el crecimiento en la demanda de trabajo fue muy positivo (4.8 %) y superior que el registrado por la oferta de trabajo (1.2%).

Con el gobierno de los últimos años las relaciones laborales han sufrido importantes cambios. Se retoman algunas líneas tradicionales sin dejar de introducir elementos nuevos en la historia del país.²⁶

²⁵ Información extraída de: *KATZMAN Ruben, BECCARIA Luis, FILGUEIRA Fernando, GOLBERT Laura, KESSLER Gabriel. "Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay".

²⁶ Información extraída de NOTARO, J, "El mundo del trabajo y del no trabajo" En Uruguay: Agenda 2020.

2.2) Una nueva etapa: La creación del Ministerio de Desarrollo Social.

Ante una situación laboral difícil, marcada por el aumento del desempleo, por la precarización de los sectores asalariados, lo que ha derivado en las condiciones de extrema vulnerabilidad social en que se encuentra gran parte de la población uruguaya, es que nos proponemos analizar en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social el impacto de uno de sus componentes.

Resulta importante por lo tanto, detenernos a continuación en la creación del Ministerio de Desarrollo Social, sus antecedentes, objetivos, programas (específicamente en el Programa Trabajo por Uruguay); para luego si mostrar lo que nos proponemos.

El Ministerio de Desarrollo Social como responsable directo de la implementación del Plan de Emergencia Social tomó la decisión de realizar una primera acción a mediana escala que se ejecutó en varias localidades del interior del país y en algunas zonas de Montevideo, lo que le permitió identificar en primera instancia aquellos hogares en situación de pobreza extrema. Contando para esta tarea con la cooperación de la Universidad de la República y luego también con la de los Institutos de Formación Docente, sumándose más adelante otros organismos públicos como por ejemplo las intendencias departamentales a la tarea de visita e inscripción de hogares al PANES. A partir del 24 de mayo de 2005, fecha en que se realizó el primer pago, surge como resultado de las visitas anteriormente mencionadas que aproximadamente 8000 hogares comenzaran a percibir el Ingreso Ciudadano.

La inscripción de inclusión en el Plan se abrió en abril de 2005, recibándose al 31 de diciembre de ese mismo año aproximadamente 240000 solicitudes en el BPS.

Contó con un Programa inicial llamado Ingreso Ciudadano que consistía en una transferencia monetaria, la misma se planteó como una primera experiencia enfocada a mitigar, y en lo posible, a erradicar situaciones de pobreza extrema en Uruguay. A diferencia de las experiencias de políticas sociales en América Latina, en donde los planes tienen una maduración no menor a tres años a efectos de lograr la autosuficiencia de los beneficiarios, el PANES tuvo una vigencia de dos años a partir de la promulgación de la ley de creación. Este aspecto ha sido objeto de

diversas críticas debido a que en algunos casos no se habría cubierto el tiempo necesario para que los beneficiarios logren la autosuficiencia en una etapa posterior al PANES.

La condición esencial para la aceptación en el Programa estaba enfocada al promedio de ingresos del hogar. No debiendo superar el mismo, el valor de una canasta básica de alimentos (alrededor de 1000 pesos tomados como promedio para todo el país). Teniéndose en cuenta también las características de la vivienda, la atención de la salud y el nivel educativo, tomados como expresiones de vulnerabilidad.

A grandes rasgos, cabe entonces decir que estas políticas llevan a que la pobreza pase de ser transitoria a transformarse en una identidad terminal, ya que los beneficiarios conocen que esa, es la condición necesaria para ser acreedor del bien proporcionado.

Los beneficiarios no desconocen que este tipo de programa no puede atender al universo total, es así que algunos de ellos manejan la situación, pues conocen las respuestas necesarias para acceder al beneficio.

“Las políticas de inserción obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas...En realidad, padecen un déficit de integración...”²⁷

De esta forma, los programas focalizados no siempre llegan a quienes más lo necesitan, sino a quienes mejor presentan la necesidad.

Con la focalización perdemos de vista que la precariedad no sólo afecta a los más pobres sino que está presente en un mayor número de hogares. El punto en la delimitación no es solamente mirar quienes acceden a los beneficios, sino también quienes no lo hacen.

Por lo tanto, muchas veces estas políticas, generan exactamente el efecto contrario, al que apuntan.

27 CASTEL, op. cit.,1997, pág. 422.

En el marco del PANES según el Ministerio de Desarrollo Social, la concepción tradicional de los destinatarios de las políticas de emergencia va modificándose, para ser efectivamente considerados en tanto sujetos de derechos y nunca como objetos de beneficencia.

Es así que los objetivos del PANES se resumen en:

- Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas y familias más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya.
- Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social.
- Generar las condiciones y estructura de oportunidades que habiliten procesos genuinos de integración e inclusión social de las familias que participen en el Plan de Emergencia Social.

Es interesante destacar cada uno de los programas del Plan de Emergencia, desarrollando brevemente su programa central: Ingreso Ciudadano, lo que permitirá ubicarnos luego específicamente en el Programa Trabajo por Uruguay.

Programa Ingreso Ciudadano

El Ingreso Ciudadano fue el único de los programas del Plan que alcanzaba al total de los beneficiarios. Siendo por lo tanto el primero de los programas al que se accedió. El mismo consistía en la asignación de un ingreso aproximado a 1400 pesos mensuales por hogar. En el mismo momento de la aceptación de los hogares en el PANES se otorgaba esta prestación social a través del BPS.

Los titulares del Ingreso Ciudadano debían cumplir a cambio con algunas condiciones, tales como controles pediátricos a los niños, controles de las madres embarazadas. Controlándose también la asistencia a la escuela y al liceo de niños y adolescentes.

Objetivos del Ingreso Ciudadano

- Garantizar, a través de dicha transferencia monetaria, la cobertura de las necesidades básicas a los hogares en condiciones de indigencia o pobreza extrema.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

- Promover la reinserción social en sus dimensiones sanitarias y educativas. Para ello se desarrollará un sistema de seguimiento de las contraprestaciones sanitarias y educativas.
- Promover la reinserción sociolaboral de los hogares que reciban Ingreso Ciudadano, a través del Programa Opción Productiva.

Programas de restitución de derechos básicos

Se implementaron una serie de programas que tuvieron como objetivo asegurar a las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza sus derechos básicos.

- *Programa de Emergencia Sanitaria*
- *Acceso al agua potable y saneamiento*
- *Plan alimentario Nacional*
- *Programa de Mejoramiento del Hábitat*
- *Campaña de Derecho a la Identidad*

Programas de Promoción Social

Fueron dos los programas que estuvieron orientados a la generación de propuestas educativas que apuntaron a la recuperación y la identificación de actitudes y aptitudes necesarias para participar en procesos de salida de la pobreza y la exclusión.

- *Trabajo por Uruguay*

Fue un programa de empleo transitorio, en donde los beneficiarios del PANES trabajaron durante cinco meses en jornadas de seis horas durante cinco días por semana, a cambio de un salario que duplicaba el valor monetario de un Ingreso Ciudadano. Este programa incluyó actividades de capacitación, las que eran obligatorias. Las mismas son sumadas a las horas de trabajo propiamente dicho.

Los objetivos de dicho Programa fueron:

- Promover la inserción socioeducativa y laboral de los jefes y jefas de hogar desocupados y mayores de 18 años protagonistas del PANES.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

- Promover las iniciativas de grupos o colectivos para posibilitar un proceso de autonomía económica laboral, mediante la presentación de proyectos de desarrollo local por parte de las organizaciones de la Sociedad Civil.

- *Programa Rutas de Salida*

Este programa apunta a la promoción necesaria para superar la pobreza a mediano y largo plazo. Los ejes principales de trabajo fueron: recuperación de la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática; la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y el abordaje de la dimensión subjetiva; los derechos de ciudadanía y la autoestima.

Programas de Salida

Los siguientes programas fueron propuestos como el final del proceso de las personas que participaron del PANES. El objetivo fue el surgimiento de iniciativas que partan desde los propios interesados y que apunten a generar alternativas de salida a la emergencia social a mediano y largo plazo.

- *Proyectos de Opción Productiva*
- *Cooperativas Sociales*
- *Programa de Fortalecimiento a las iniciativas locales*

Programas orientados a poblaciones específicas

El MIDES desarrollo ciertas iniciativas orientadas a poblaciones con necesidades particulares, siempre teniendo en cuenta para ello que la pobreza es un fenómeno complejo y que por lo tanto para abordar muchas situaciones se requiere de acciones específicas.

- *Programa de Atención a los Sin Techo*
- *Programa de desarrollo integral para Clasificadoras y Clasificadores "Clasifica Uruguay"*
- *Programa de apoyo socio-educativo en zonas de contexto crítico*

2.3) Trabajo por Uruguay: ¿una nueva oportunidad laboral?

Creemos oportuno comenzar mencionando el concepto de trabajo decente, introducido en 1999 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en donde se expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan “oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad”.

Si bien el sentido ético es el carácter más visible del término “trabajo decente”, sus distintas dimensiones dan cuenta de cómo debería ser esta actividad humana básica y permiten orientar el análisis del mercado laboral:

- “oportunidades de empleo productivo” se refiere a la necesidad de que todas las personas que quieren trabajar puedan efectivamente encontrar un empleo, y que esto permita a los *trabajadores y sus familias alcanzar un nivel de bienestar aceptable*;

- “empleo en condiciones de libertad” subraya el hecho de que el trabajo debería ser libremente elegido y no llevado a cabo en condiciones forzosas; significa además que los trabajadores tienen el derecho de participar en las actividades de los organismos sindicales;

- “empleo en condiciones de equidad” significa que los trabajadores deben ser tratados de manera justa y equitativa, sin discriminaciones y permitiendo conciliar el trabajo con la familia;

- “empleo en condiciones de seguridad” se refiere a la necesidad de proteger la salud de los trabajadores, y proveer pensiones y protección social adecuadas;

- “empleo en condiciones de dignidad” significa que todos los trabajadores son tratados con respeto y pueden participar en las decisiones relativas a las condiciones laborales.

En particular, el trabajo decente debería permitir a las personas ganar lo suficiente para superar la pobreza junto con sus familias en forma permanente.

Un empleo decente está por lo tanto cubierto por la seguridad social y garantiza la protección de las leyes laborales, así como la posibilidad de expresarse a través de organizaciones de trabajadores libremente elegidas.

Este concepto ha sido desarrollado sobre la convicción de que solo mediante un empleo decente —y no cualquier tipo de empleo— las personas tendrán la posibilidad de evitar o superar la pobreza.

Cada una de las dimensiones del concepto de trabajo decente son parte de los temas que han sido objeto de las recomendaciones y mandatos de la OIT desde su origen hace nueve décadas.²⁸

Sin dejar en ningún momento de tener en cuenta este concepto mencionamos que el salario percibido por los participantes del Programa duplicaba el valor monetario de un Ingreso Ciudadano, cabe mencionarse que jamás puede considerarse dicho Programa como una oportunidad de empleo productivo, ya que según la OIT con esta expresión nos referimos a que el empleo permita a los trabajadores y sus familias alcanzar un nivel de bienestar aceptable. Por lo tanto, con un salario tan poco digno y paupérrimo es imposible que una familia pueda cubrir sus necesidades consideradas como básicas.

El MIDES para implementar este Programa coordinó con diferentes Oficinas Gubernamentales, Intendencias Departamentales, SUNCA y diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil.

Los objetivos de dicho Programa fueron:

- Desarrollar proyectos comunitarios de valor local en asociación con instituciones públicas que ofrezcan oportunidad de desarrollo de experiencias socio-laborales para los protagonistas del PANES que participen voluntariamente.
- Mejorar el ingreso económico de familias integradas al PANES que se incorporen mediante procesos de inscripción abiertos y sorteo público.

²⁸ Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, "Trabajo Decente y Formación Profesional", Nº 151, Montevideo, 2001.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

- Desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes de Trabajo por Uruguay que les permita reconocerse como sujetos de derechos y del ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones.
- Apoyar el desarrollo de itinerarios personales orientados a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente.
- Potenciar canales de inclusión social mediante el intercambio y la interacción con las organizaciones sociales y las redes locales y barriales existentes en las zonas de influencia del proyecto local.
- Promover relaciones sociales equitativas y solidarias de género e intergeneracionales mediante pautas de igualdad de oportunidades y equidad entre los participantes.
- Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas entre otros.

La población objetivo con la que trabajó el Programa eran ciudadanas y ciudadanos inscriptos y ratificados en el PANES, que sean los titulares del ingreso ciudadano y que voluntariamente deseen participar. Además, debían ser mayores de 18 años, desocupados/as que no percibieran ningún tipo de prestación social (salvo Asignación Familiar y prestaciones por discapacidad).

Claro está, que para hacer uso de los programas de protección social (como fue el caso del Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay) es necesario acreditarse como indigente. La línea de indigencia determina si un hogar cuenta o no con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos. En cambio la línea de pobreza incorpora además otros bienes y servicios no alimentarios: como vestimenta, transporte, educación, salud, etc., que conforman la canasta básica total.

Esta condición de indigencia es a su vez necesaria para permanecer en estos programas, ya que superarse en lo más mínimo implica la suspensión del beneficio.

Sin duda alguna el ser beneficiarios de estos programas lleva inevitablemente a pasar por un proceso de identificación y selección de los beneficiarios.

“El punto principal no es el hecho de que dando más a los que menos tienen se los acerca a un status común, sino en la peligrosidad de instituir estigmas de categorización que terminan convalidando niveles de desigualdades de ciudadanía”²⁹

Cabe destacar aquí que la focalización diferencia conjuntos de población y la convierte en población objetivo. En cambio la universalidad rescata los valores comunes que justifican la constitución de la comunidad, valores que hacen que personas diferentes tengan interés en convivir en un mismo cuerpo social, es decir que la focalización se sustenta sobre valores que hacen diferente al grupo, normatiza lo diferente.

Según Lo Vuolo la universalidad implica normas con validez para toda la comunidad, mientras que en la focalización, las normas sólo se ocupan de un grupo seleccionado. ³⁰

El MIDES es quien se encargó de confeccionar, controlar y financiar el Programa; por otro lado los organismos públicos son quienes elaboraban un plan de obras; y por último están las organizaciones de la sociedad civil que son las que se encargaban de la gestión del programa.

Los organismos públicos presentaban al MIDES planes de obra. Sobre la base de estos planes el MIDES redactaba las memorias descriptivas en base a las cuales las Organizaciones de la Sociedad Civil elaboraban las propuestas de intervención específicas.

Estas propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil estaban compuestas de dos grandes partes: un componente laboral y un componente educativo.

Por lo tanto todas aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil interesadas en participar del Programa se presentaron a los llamados realizados por el MIDES, donde debían plantear y fundamentar una propuesta con una intervención laboral formativa integrada.

La tarea de implementar cada una de las convocatorias abarcó diferentes etapas:

²⁹ CASTEL, op. cit., 1997.

³⁰ LO VUOLO, R. “La Economía política del Ingreso Ciudadano”, en Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano. Ciepp/Miño y Dávila. Bs. As., 1995.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Preparación

- *Convocatoria a organismos públicos para ver necesidad de obras.*

Se convocó a organismos públicos para que los mismos determinaran una serie de obras, debiendo ser las mismas acordes con los objetivos que se planteó el programa.

- *Confeción de memorias descriptivas*

El Ministerio de Desarrollo Social evalúa la información enviada por los organismos públicos y a partir de allí confeccionó las memorias para que las organizaciones sociales que pretendían realizar convenios puedan seleccionar el lugar y las actividades que les interesen.

- *Convocatoria a Organizaciones de la Sociedad Civil para presentación de las propuestas*

Luego de que las memorias descriptivas estaban organizadas, se realizaba un llamado público para que las Organizaciones de la Sociedad Civil interesadas presenten sus propuestas para participar del programa.

- *Evaluación de propuestas*

La totalidad de las propuestas al Ministerio de Desarrollo Social son evaluadas por un tribunal.

- *Llamado a inscripción de protagonistas*

A continuación de conocer cada una de las propuestas aceptadas se realizaba un llamado público que va dirigido a todas aquellas personas que cumplen con los requisitos establecidos para cubrir las vacantes disponibles.

- *Realización de los sorteos de los puestos laborales*

Luego de concluido el plazo de la inscripción se realizaban los sorteos públicos de las vacantes.

Implementación

- *Aplicación del formulario de entrada*

Cada uno de los participantes del programa completó antes de comenzar los trabajos un formulario. El mismo fue instrumentado por la Unidad de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Desarrollo Social a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y constaba de

57 preguntas, abarcando los siguientes aspectos: datos del participante; ingresos del hogar; nivel educativo; cómo y por qué se inscribió en Trabajo por el Uruguay; situación ocupacional; participación en redes comunitarias; vínculos familiares; cuidado de la salud; y conformación del hogar. Este cuestionario fue pensado para valorar el perfil de cada uno de los participantes al momento de ingresar al programa.

- **Proceso educativo-laboral**

Se refiere a la aplicación misma del programa. En el curso de los dos primeros llamados de Trabajo por Uruguay este período duró cuatro meses, al final de los cuales ambas actividades culminaban en forma conjunta. A partir del tercer llamado el período se extiende a cinco meses, al que se agrega un período de un mes con el objetivo de fortalecer el egreso del programa, apoyando la elaboración personal o colectiva de proyectos de mejora de ingresos económicos que potencie los aprendizajes adquiridos. En ambas modalidades, mientras el trabajador percibe una remuneración equivalente a dos ingresos ciudadanos el hogar es dado de baja de dicho beneficio.

- ***Seguimiento***

Esta etapa hace referencia a la implementación del proceso educativo-laboral, es así que el Ministerio de Desarrollo Social realiza un seguimiento de la aplicación del programa, manteniendo para ello reuniones con los coordinadores de las Organizaciones de la Sociedad Civil convenientes, las que permitan ir ajustando y revisando los aspectos de la implementación que así lo requieran.

Evaluación

- ***Aplicación del formulario de salida***

Al momento de finalizado el trabajo, se instrumenta un nuevo cuestionario, en donde se retomaban algunos ejes del primer cuestionario para compararlos. Los aspectos tomados fueron: datos personales del participante; ingresos del hogar; participación en redes comunitarias; vínculos familiares; composición del hogar; y cuidados de salud. Se incorporan algunas preguntas referidas a la evaluación del trabajador sobre su participación en el programa.

- ***Informe final de las Organizaciones de la Sociedad Civil***

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil en su totalidad debieron de entregar luego de finalizada la etapa de implementación un informe.

- *Procesamiento de informes finales*

Con el fin de detectar posibles inconvenientes a reverter en el futuro, en esta etapa los encargados de la implementación del programa realizan una sistematización de los informes finales de cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

- *Procesamiento de formularios de entrada y salida*

En esta etapa la Unidad de Evaluación y Monitoreo, a través del procesamiento de ambos formularios pudo realizar una evaluación cuantitativa de los efectos primarios del programa, estableciendo como han variado ciertos aspectos de la vida de aquellos que han pasado por el programa.

- *Evaluación de resultados y evaluación por parte del Ministerio de Desarrollo Social*

A través de estos insumos el Ministerio de Desarrollo Social encontró las condiciones necesarias para hacer la evaluación de la implementación del programa. Cabe destacar que igualmente durante el programa se fue evaluando parcialmente, lo que llevó a realizar cambios concretos durante la implementación del mismo.

Con respecto a los resultados del Programa cabe destacar que al mes de julio de 2007 participaron 10778 personas en convenio con 21 organismos públicos (15 intendencias, ANEP, AFE, MSP, INAU, Ministerio de Turismo y Dirección Nacional de Correos) en todos los departamentos del país. Al finalizar los tres años de gestión del Programa, la cobertura total fue de 15156 cupos.

Se pudo constatar en todas las ediciones del Programa una amplia mayoría de mujeres (más del 80%), en su mayoría jefas de hogar con hijos a cargo, de las cuales el 91 % han culminado todo el proceso de aprendizaje.

Otra característica relevante a destacar es el bajo porcentaje de renunciadas que se dieron. En el primer llamado el número de renunciadas alcanzó el (9.3%), de las cuales el (67%) se debió a dificultades de adaptación y apoyo familiar (18%), obtención de otros empleos (25%) y a problemas de salud (24%).

Resulta importante aquí mencionar a Castel, según el autor las políticas sociales de inserción no podrían tener la pretensión de resolver el problema del desempleo; solo pueden evitar que una parte de la población quede excluida. Estas políticas no tendrían el poder exorbitante de eliminar el desempleo.

La focalización al excluir a sectores medios y trabajadores no pobres, crea, por esa misma razón, grupos de beneficiarios de bajo capital político. Cabe destacar que los sectores medios son quienes poseen mayor poder político para defender los programas sociales en caso de escasez.

Compartimos con el autor el hecho de que estas poblaciones particulares, son objeto de cuidados adicionales y por lo tanto se constata que los mismos tienen menos, de que están en una situación deficitaria. Es así que, *“padecen un déficit de integración”*...como los desempleados durante lapsos prolongados.³¹

Los análisis de focalización disponibles indican que el Ingreso Ciudadano logró una focalización elevada en comparación con el contexto regional (Banco Mundial, 2007). Algunos resultados de evaluaciones de impacto disponibles muestran que el PANES tuvo efectos en los ingresos de los hogares y contribuyó fuertemente a la reducción de la indigencia, si bien no cumplió otros objetivos más ambiciosos que se había propuesto, como aquellos vinculados a la reinserción laboral de los hogares y la disminución de la exclusión, entre otros.

31 CASTEL, op. cit., 1997, pág. 423.

2.4) Impacto del Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

En el presente capítulo se intentara profundizar el análisis a partir de los resultados obtenidos por el Programa en el departamento que ha sido nuestro lugar de interés para el desarrollo de esta monografía.³²

En primera instancia creemos oportuno hacer referencia a Grassi, la autora sostiene que las relaciones de trabajo son para el capitalismo el corazón mismo de las Políticas Sociales.

Las Políticas Sociales manifiestan la forma de problematizar la cuestión social, es decir traducen las diferentes formas de abordar y mediar la relación capital-trabajo.³³

No dejaremos de tener presente en nuestro análisis, que las políticas focalizadas para combatir la pobreza fueron diseñadas por los organismos financieros internacionales, y muy en particular por el Banco Mundial, para abordar los problemas sociales planteados por el modelo de crecimiento asentado en la desregulación de las economías. El Banco Mundial con los enormes recursos financieros a su disposición, es quien marca el ritmo de la planificación de políticas a nivel mundial.

Según Alejandra Pastorini, en el escenario neoliberal las políticas sociales han sufrido cambios en relación a sus distintas funciones, en cuanto a la función social, se observa una reducción del gasto social publico que repercute de modo diferencial en los distintos sectores, recae sobre aquellos de menor renta que son los principales destinatarios de los servicios de la misma. ³⁴

³² Ver Anexos y Fuentes no documentadas.

³³ GRASSI, op. cit., 1994.

³⁴ PASTORINI, op. cit.,2001.

En lo que respecta a su función política, la centralidad que ocupaban las políticas sociales en relación a la legitimidad del orden socio económico, se va desplazando al mercado. Por último, su función económica de abaratar los costos de reproducción de la fuerza de trabajo por medio de la socialización de su financiamiento, ya no alcanza a la totalidad de la población sino que solo a una parte de ella.

El principio de universalidad ha sido sustituido por el de focalización; de esta manera, aquellos recursos sociales públicos –que todos contribuimos a generar–, se transforman en *políticas sociales segmentadas y focalizadas*.

Durante el Estado de Bienestar los servicios sociales estaban dirigidos a la mayoría de la población y los mismos eran interpretados como derechos sociales, para acceder a estos, no era requisito fundamental acreditar determinada condición social.

Ahora en cambio se necesita tener una serie de características socio-económicas, las mismas deben ser evaluadas por las entidades pertinentes y así valorar las posibilidades que obtiene una familia o individuo de ser beneficiario de determinada política.

Creemos que las políticas focalizadas abren las puertas a actitudes clientelares y subordinan muchas veces a los beneficiarios a iniciativas estatales, por lo tanto consideramos, que se trata de una propuesta asistencialista, que mayoritariamente reforzó la dependencia de los sectores más desfavorecidos a favor del Estado. Y se propicio a que los beneficiarios sigan en su misma situación.

Somos conscientes, sin embargo, que el Ministerio de Desarrollo Social se defiende de este tipo de afirmaciones, según el MIDES las políticas sociales que se aplicaron fueron de promoción social y no solamente de asistencia. Mirza³⁵ expresa que asistencialismo es clientelismo, es un manejo discrecional de los recursos públicos, *“nosotros lo que estamos haciendo es promoción social, que significa dar oportunidades, brindar capacitación, etc”*.

³⁵ Ver Fuentes no documentadas.

La discusión teórica acerca de las políticas sociales implica el planteo de una serie de conceptos, para los cuales utilizaremos los aportes de Martorelli.³⁶

La *focalización* diferencia conjuntos de población y la convierte en población objetivo, a través de la selección de variables discriminantes. Las necesidades de esta población focalizan los programas. Los instrumentos y diagnósticos sobre quienes intervienen permiten un tratamiento más especializado y riguroso de las políticas sociales.

Uno de los objetivos fundamentales de la focalización es evitar la filtración del gasto social hacia sectores no prioritarios. Esta modalidad se ha considerado como el polo opuesto a la asignación universal característica de las políticas del Estado de Bienestar, teniendo como debilidad entre otras cosas, atentar contra la equidad configurando y acentuando la desigualdad de distribución de los beneficios y marginando del conjunto de la sociedad a una masa de población.

El neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Sostienen que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes “naturales” son la familia, la comunidad y los servicios privados. Hay un fuerte énfasis en la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del colectivo social frente al bienestar del ciudadano. Los servicios universales tales como la salud, la educación y la seguridad social llevan a gastos desproporcionados, difíciles de financiar. Son introducidos al mercado, permitiendo la incorporación de la competencia privada y por tanto una mercantilización de la política social.

37

El Estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir. Las denominadas políticas sociales deben ser marginales, no concebidas como “redes de seguridad”. Deben focalizarse sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables (quienes deben comprobar

36 MARTORELLI, H. “Políticas Sociales, participación ciudadana y acción municipal”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, 1986.

37 BUSTELO, E. y MINUJÍN, A. “Todos entran”, Propuestas para sociedades incluyentes, UNICEF/Santillana, Bogotá, 1998.

su condición de tales), actuando como “redes de contención”, que buscan “apagar incendios” allí donde emergen los síntomas más acuciantes.³⁸

Ximena Baráibar³⁹ plantea una discusión acerca de ¿qué bondades promete la focalización y qué contradicciones o paradojas nos deja?

Respecto a las bondades señalaremos que la focalización, en principio, ayudaría a resolver la crisis fiscal que se atribuye (en gran parte) al gasto desproporcionado en políticas sociales, permitiría llegar más eficientemente a los sectores más pobres, corrigiendo así inequidades distributivas y favoreciendo una mayor eficacia en la asignación y prestación de recursos, y permitiría dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

Sin embargo, paradójicamente, tiene problemas que ponen en cuestión los argumentos a su favor. Se distinguirán así, por un lado, los problemas técnico-operativos y, por otro, los problemas políticos. Dentro de los primeros de ellos, se analizarán en profundidad una serie de cuestiones tales como el estímulo a la pobreza, las dificultades y los costos de precisión, la participación como filtro y la transitoriedad del recurso y de la solución.

En este contexto, nos interesa respondernos algunas preguntas que nos hemos venido formulando, ¿la capacitación brindada a los participantes del Programa Trabajo por Uruguay ha incidido en la reinserción posterior a finalizado el programa en el mercado laboral?, ¿La participación en el Programa Trabajo por Uruguay ha favorecido la inclusión social de aquellos sectores en situación de vulnerabilidad social?

Creemos oportuno no dejar de tener en cuenta en nuestro análisis la opinión de los participantes, visualizando para ello que los mismos siempre evalúan positivamente este tipo de

38 BUSTELO, E. op. cit., 1998.

39 BARAIBAR, X. “Las paradojas de la Focalización” En Ser Social Nº 12, Brasilia, 2003.

Programas (entrevistas a participantes que realizaron su experiencia en el Centro Cultural NEIKE40, desde donde se trabajó con más de 400 personas en todo el departamento) y también la opinión de las personas referentes que acompañaron a estos grupos, por lo tanto consideramos importante señalar, que:

En primer lugar y considerando las diferentes características personales de los integrantes, cabe destacar que menos de la mitad de los participantes entrevistados manifiestan que han logrado acceder luego de finalizado el Programa al mercado laboral, aunque mencionan que su participación en dicho Programa, significó la posibilidad de realizar otro tipo de trabajos diferentes a lo acostumbrado, ya que nos encontramos con personas que por lo general no habían accedido nunca al sector formal del mercado de trabajo.

Es indudable que en la actualidad vivimos una realidad que nos muestra que gran parte de la población se encuentra en condiciones de inestabilidad o precariedad laboral. Ya que el trabajo estable de por vida se ha vuelto una utopía cada vez más lejana.

Siguiendo esta línea tomamos a Castel, quien hace referencia a la fragilización de la biografías laborales, refiriéndose a aquel trabajador que hacía del oficio en el que se había preparado y formado, su vida, tiende a desaparecer.

Desde el punto de vista cuantitativo, todas las evaluaciones muestran que alrededor de un 15 % de los beneficiarios del ingreso mínimo de inserción encuentran luego de finalizado el mismo empleo estable. Es así que la gran mayoría de los beneficiarios transita luego nuevamente por el desempleo.

40 El Centro Cultural NEIKE se presentó y participó del segundo, cuarto, quinto llamado, renovación del cuarto y el segundo llamado de trabajo por Uruguay joven. Ya que el primer y tercer llamado solo estaban destinados a la capital del país. Cabe destacar que en el quinto llamado, se trabajó con cinco proyectos en el interior del departamento, lo que significó un desafío por tratarse de la única experiencia en el departamento. Estos cinco proyectos en la zonal rural se denominaron: Payrural 1, Payrural 2, Payrural 3, Payrural 4 y Payrural 5.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Creemos por lo tanto que la participación en el Programa Trabajo por Uruguay no cumplió en su totalidad con las funciones que se habían propuesto sus promotores y que las tareas realizadas por los participantes estuvieron sumamente relacionadas a las actividades que desempeñan en la esfera privada, en la cotidianeidad de sus hogares, en la atención de sus familias, comprendiendo actividades como la limpieza, barrido, refacciones, acondicionamiento, preparación de alimentos, etc.

En este mismo sentido, nos parece oportuno señalar que consideramos que gran parte de las personas participantes de Programas como Trabajo por Uruguay están expuestas en muchas oportunidades a la exclusión social. Es así que generalmente, cuando quieren incorporarse al mercado de trabajo se encuentran con miles de obstáculos en el camino, y por lo tanto se ven relegadas a políticas asistenciales que solo pretenden aliviar su situación momentáneamente y no potencializar su desarrollo como seres humanos.

Debemos tener en cuenta que las mayores exigencias de trabajo y esfuerzo, son justamente para quienes menos tienen. Siendo más difícil ya que, no cuentan con los recursos necesarios, y además el ser beneficiarios de este tipo de programas les significa participar en múltiples organizaciones. Actividades que son inexistentes en los procesos de satisfacción de las necesidades de los sectores no pobres.

“El contrato de inserción es la contrapartida de la asignación de recursos que obliga al beneficiario a la realización de un proyecto, pero que compromete igualmente a la comunidad nacional, la cual debe ayudar a realizarlo. Es un esfuerzo por quebrar la imagen secular del mal pobre que vive como parasito mientras tendría que trabajar, pero también para borrar el estigma del asistido, beneficiario pasivo de un socorro por su impotencia para hacerse responsable de sí mismo”⁴¹

Creemos entonces que el programa Trabajo por Uruguay al ser transitorio, niega habitualmente la posibilidad de construir situaciones sostenibles en el tiempo, la idea de

41 CASTEL, op. cit., 1997, pág. 434.

intervenciones bien orientadas a los más pobres y de poco tiempo, es una idea fuertemente desarrollada.

Por tanto, muchos de los participantes de Trabajo por Uruguay volvieron a sus hogares con proyectos sin posibilidades de concretarse y sujetos a que el proceso de desarrollo y fortalecimiento personal, de autonomía, etc. que lograron en el corto tiempo del Programa comenzara a revertirse.

La situación de una persona que haya participado en un programa focalizado no va a ser de no pobreza. Es así, que muchas veces no se visualiza que gran parte de las mejoras que pueden observarse a partir de la implementación de un programa, tienen que ver justamente con la existencia del mismo y que por lo tanto, una vez que esos recursos dejen de existir, la situación volverá a ser como al comienzo.

Si tenemos en cuenta aquí las expectativas de los beneficiarios, podemos mencionar: que gran parte de ellos no contaban con información concreta acerca de los contenidos y de la forma en que se implementaría el Programa. Es así que, indiscutiblemente por las características propias del ser humano, percibían la posibilidad de contar luego de su participación con un empleo fijo y formal, con la posibilidad de “*quedar efectivo*”.

Según Iamamoto, *“Para sobrevivir, el hombre necesita producir sus medios de subsistencia, y para eso, tiene que disponer de los medios necesarios para su producción. Cuando el trabajador está desprovisto de los medios de producción, está también desprovisto de los medios de subsistencia. A medida que estos se contraponen al trabajador... no le queda otra alternativa que vender parte de sí mismo a cambio del valor equivalente a los medios necesarios para su subsistencia y la de su familia, expresados a través de la forma de salario.”* 42

En segundo lugar si bien el programa representó mejorías temporales para aquellos hogares intervenidos, cabe mencionarse que este progreso fue inferior al que esperaban sus participantes.

42 IAMAMOTO, M. “Servicio Social y división del trabajo” Un análisis crítico de sus fundamentos, Cortez Editora, Sao Paulo, 1992, pág. 13.

Es indudable que el Programa Trabajo por Uruguay como política focalizada, apuntó a atenuar los impactos del desempleo y resolver parcialmente la marginación, dirigiendo las acciones principalmente a los jefes y jefas de hogar desempleados de hogares de bajos ingresos y bajo nivel educativo; pero desde una situación de excepcionalidad, diseñado para abordar situaciones puntuales. Debemos pasar de compensar la pobreza a incluir a toda la población como sujeto de derechos.

Esta situación de precariedad en el empleo, se puede explicar como resultado del quiebre del pacto Keynesiano, que estuvo vigente hasta fines de los años 70, dando ahora mayor libertad al gran capital para concretizar sus programas de despidos y ampliar la organización del trabajo apoyado en la subcontratación, en la tercerización y en el trabajo eventual. Indudablemente la precariedad en la contratación del trabajo trae consigo un empleo precario y por lo tanto una remuneración precaria, así como también una inserción precaria en el sistema de políticas sociales.⁴³

Compartimos con Castel que la exclusión social es un fenómeno multidimensional, que refiere a procesos de desvinculación. En palabras de Castel, el trabajo es encarado “...como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social” ⁴⁴

Apoyándose en Castel, Baraibar señala que el proceso actual estaría dado específicamente por el pasaje de una situación de explotación a una de menos que explotación. Los grupos subordinados de la sociedad industrial, eran explotados pero indispensables a los intercambios sociales, mientras que los excluidos no son ni siquiera explotados⁴⁵, en palabras de Castel son “*inútiles para el mundo*”⁴⁶, excluidos del mecanismo fundamental de integración social⁴⁷, volviéndose “*desnecesarios económicamente y socialmente amenazadores*”⁴⁸

43 PASTORINI, op. cit., 2001.

44 CASTEL, op. cit., 1997, pág. 15.

45 BARAIBAR, X. “Algunas Vinculaciones entre los Procesos de Exclusión Social y los Cambios en el Mundo del Trabajo” En Servicio Social y Sociedad, Año XXII, Nº 65, Editorial Cortez, 2001.

46 CASTEL, op. cit., 1997.

Juan Villarreal ha abordado la exclusión social que atraviesa la vida cotidiana de grupos sociales considerados diferentes por la sociedad. El autor menciona que dadas las actuales condiciones del competitivo mundo del trabajo, frente al que nos encontramos, personas en situación de calle, adictos, personas con diferentes discapacidades, es decir todos aquellos que por una u otra razón son etiquetados como diferentes, son pues poblaciones vulnerables, más expuestas a ser excluidas de las principales relaciones que se dan en la sociedad.⁴⁹

Por lo tanto podemos afirmar que la exclusión social es un fenómeno complejo, que va más allá de la desigualdad económica.

La posibilidad de percibir un ingreso que tuvo como contrapartida el trabajo fue valorado por los participantes como positivo. Teniendo en cuenta a Rosanvallon en su discusión acerca de los llamados Programas de Renta Básica, mencionamos que *“el ingreso sin perspectiva de inserción social vía el trabajo genera una forma denigrante de existencia”*⁵⁰.

Sin embargo pensamos que no es lo mismo la apropiación de riqueza por medio de un salario significativo que perciba un trabajador que la distribución de la riqueza excedente por medio de políticas de subsidios, como fue el caso del Programa Trabajo por Uruguay. Por lo tanto creemos que la intervención del Ministerio de Desarrollo Social es sumamente focalizada y entendemos que el salario otorgado a través del Trabajo por Uruguay fue paupérrimo y que no solo es importante que se dé la inserción social vía el trabajo sino que el mismo ha de ser digno.

Consideramos pertinente aquí, tomar la siguiente cita: “El ingreso mínimo de inserción es una bocanada de oxígeno que mejora marginalmente las condiciones de vida de los beneficiarios sin

47 BARAIBAR, op. cit., 2001, pág.190.

48 BARAIBAR, op. cit., 2001.

49 VILLAREAL, J. “La exclusión social”, Editorial Norma, Bs. As., 1997.

50 ROSANVALLON, op. cit., 1995.

poder transformarlas (...) Permite que los beneficiarios vivan mejor en el punto en que se encuentran.”⁵¹

Castel hace referencia a que el contrato de inserción es la contrapartida de la asignación de recursos lo que obliga al beneficiario a la asignación de un proyecto.

Las políticas sociales que lleva adelante el MIDES están orientadas a aquellas personas afectadas por la pobreza extrema, es así que las características de su intervención estuvieron y están ligadas a la emergencia. Por lo tanto las políticas focalizadas no se diferenciarían del antiguo asistencialismo, pues como ya mencionamos anteriormente es necesario acreditarse como pobre para ser poseedor de cierto beneficio.

Claro está por lo tanto que no debemos relacionar la pobreza únicamente con el desempleo, sino también con la explotación agravada, con aquellas personas que tienen trabajo con muy bajos ingresos, sub-ocupados y en condiciones de total desprotección.

Ante esta realidad es imposible que los participantes del Programa visualicen a través de sus experiencias perspectiva de futuro si no que se debieron proyectar a corto plazo, sin ninguna estabilidad.

En este contexto, creemos oportuno hacer referencia a Castel, él mismo corrobora la aparición de un nuevo dato contemporáneo: *“la presencia de individuos ubicados en situación de flotación en la estructura social. Siluetas inseguras, en los márgenes del trabajo y en los límites de las formas de intercambio socialmente consagradas, personas en desempleo prolongado, habitantes de los arrabales desheredados, beneficiarios del salario mínimo, jóvenes en busca de empleo que se pasen de pasantía en pasantía ocupados en tareas provisorias”* ⁵²

51 CASTEL, op. cit., 1997, pág. 436.

52 CASTEL, op. cit., 1997, pág. 49.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Esas siluetas a las que hace referencia el autor, que se encuentran marginadas del trabajo en la actualidad conforman gran parte de la fuerza de trabajo en nuestro país.

Un país que apunta a trabajar con políticas focalizadas, que tienen como uno de sus argumentos centrales, el hecho de querer beneficiar a aquellos más pobres a través de la emergencia social.

Según Baraiibar, *“el acceso a un beneficio está condicionado a la acreditación de la condición de pobre, y en particular a alguna manifestación específica de esta situación”*.⁵³

Esta situación se extiende también a la permanencia del programa o del beneficiario dentro del mismo. La condicionalidad del beneficio, “condena” al beneficiario a permanecer en la misma situación.

En tercer lugar cabe mencionarse que para gran parte de los protagonistas entrevistados, la participación, el apoyo y la orientación brindada (desde el equipo técnico con el cual se trabajó en el marco del Programa), es altamente valorada por estos, en la medida que ha sido un referente clave en su proceso de desarrollo.

Debemos tener en cuenta que este tipo de programas tiene a la participación como un elemento fundamental; se busca que los beneficiarios sean participes activos en los diferentes momentos. Indudablemente la participación tiene muchas ventajas, pero la realidad no es ajena a nosotros, y en muchas oportunidades la misma nos muestra otra cosa. La participación implica recursos, esfuerzos, tiempo. Las familias más vulneradas se desarrollan en un escenario de grandes dificultades, lo que lleva a no tener la posibilidad real de participar.

Tomás Villasante⁵⁴ sostiene que los ciudadanos sólo participan si ven claras las condiciones favorables en las que pueden decidir realmente sobre elementos concretos e importantes que les permitan mejorar su calidad de vida y las de sus hijos. Considerando esta afirmación puede

⁵³ BARAIBAR, op. cit., 2003

⁵⁴ VILLASANTE, Tomás. “Las Democracias Participativas”. HOAC. Madrid. 1995.



Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

decirse que los sujetos participan cuando obtienen resultados concretos e inmediatos que produzcan cambios en sus condiciones de vida.

Reflexiones

La elaboración de la presente monografía resultó ser una valiosa experiencia de aprendizaje para la estudiante y de apropiación de elementos a tener en cuenta para una futura intervención profesional.

No intentamos en ningún momento realizar conclusiones finales pues las interrogantes sobre el tema luego de este proceso de aprendizaje siguen siendo muchas, podemos sostener que la *falta de oportunidades laborales* constituyen los matices de la realidad que enfrentan gran parte de los ciudadanos en nuestro país.

Más allá de todas estas interrogantes que surgieron durante el transcurso en que se realizó este trabajo y de muchos puntos que quizás no se hayan tenido en cuenta, el cumplimiento con la tarea que se propuso realizar significó incorporar nuevos conocimientos, un cambio en lo que es la forma de percibir esta realidad que difiere hoy de la que se tenía en un principio, además de lo positivo que tuvo el estar en contacto directo con quienes vivenciaron diferentes experiencias a través de su participación en el Programa Trabajo por Uruguay y con quienes intervinieron como referentes en cada una de esas realidades. Los mismos trataron de dar desde su lugar a los beneficiarios elementos que le pudieran servir para poder alcanzar una mejor calidad de vida, aún siendo conscientes que con ello no es suficiente, que se necesita mucho más para superar todos los obstáculos y que el cambio tiene que ser profundo.

Como pudimos analizar en el anterior capítulo, el Programa Trabajo por Uruguay que priorizo en sus objetivos brindar una nueva oportunidad laboral a aquellos ciudadanos que eran protagonistas del PANES y que se encontraban desocupados u ocupados informalmente, sigue siendo un gran problema sin resolución.

Pero no debemos perder de vista que creemos que en la actualidad la pobreza se ha extendido a niveles tan extremos que jamás habíamos imaginado y que por lo tanto debemos tener en cuenta que nos encontramos ante generaciones y generaciones de excluidos, en donde se fue reproduciendo inevitablemente de padres a hijos situaciones de exclusión ante la alimentación, el trabajo, la escolaridad.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Todo esto nos lleva a reflexionar pues sabemos que el Programa Trabajo por Uruguay se trata de una política focalizada, que no constituyo medidas de carácter general y que para atender correctamente las problemáticas sociales como en este caso el desempleo prolongado, la sub-ocupación, debemos apuntar a las políticas de carácter estructural, que impidan el surgimiento de procesos de exclusión. Pero sabemos también que en muchas ocasiones la atención de situaciones individuales se hace necesaria.

El Programa Trabajo por Uruguay lo único que ha logrado es extraer en la mayoría de los casos al participante de su medio habitual, lo ha llevado a participar de diferentes instancias que le eran ajenas, talleres, capacitaciones, diferentes experiencias que la mayoría de ellos rescatan como positivas, pero consideramos que de esta forma, las políticas implementadas no se transforman en el dispositivo que pretenden ser para la superación de la pobreza y tampoco son políticas que favorezcan la inclusión social, ya que jamás podemos pensar en favorecer la inclusión en contextos de exclusión.

Pues creemos que el estar seleccionando a la población, focalizándola dentro de un programa es estar excluyéndola del resto de la sociedad que no forma parte de tal selección.

Somos partidarios de que el desocupado, el trabajador informal que se incluya en un Programa ha de ser abordado en su integridad, no solo dentro de la institución, sino también desde los vínculos. Ya que pensamos que no se los puede aislar de su contexto, y por lo tanto es fundamental la mediación del Asistente Social.

Con respecto al Rol del Trabajo Social, sabemos que una de sus características es enfrentarse a los complejos y multifacéticos aspectos que presenta la realidad social en la que interviene y que requiere, por lo tanto un abordaje integral que involucre distintas perspectivas analíticas. Pues el Trabajo Social supone captar los problemas sociales atendiendo a la diversidad de los mismos (aspectos históricos, sociales y políticos de la realidad), lo que muestra la necesidad de la interdisciplinariedad. Aplicando esta idea a la intervención o cuando delimitamos el objeto de intervención: impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay, nuestro trabajo debe realizarse de manera global, a pesar de que estamos analizando una situación concreta.

Bibliografía

- ANTUNES, R.: *“Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo”*. Editorial Cortez, San Pablo, 1995.
- BARAIBAR, X.: *“Algunas Vinculaciones entre los Procesos de Exclusión Social y los Cambios en el Mundo del Trabajo”* En Servicio Social y Sociedad, Año XXII, N°65, Editorial Cortez, 2001.
- BARAIBAR, X.: *“Las paradojas de la Focalización”* En Ser Social N° 12, Brasilia, 2003.
- BUSTELO, E. y Minujín, A.: *“Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes”*. UNICEF/Santillana, Bogotá, 1998.
- CASTEL, R.: *“La metamorfosis de la cuestión social”*. Editorial Paidós, Bs. As., 1997.
- GRASSI, E.: *“Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural”*. Editorial Espacio, Bs.As., 1994.
- IAMAMOTO, M.: *“O serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas teóricas e éticas políticas”*. CRESS/CE N° 6, 1997.
- KOSIK, K.: *“Dialéctica de lo concreto”*. México. Colección Enlace, Editorial Grijalbo, 1967.
- LO VUOLO, R. *“La Economía política del Ingreso Ciudadano”*, en *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ciepp/Miño y Dávila. Bs. As., 1995.
- MOREIRA, C.: *“La Reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia”*. En Pierre Calame, André Talamant. *Con el estado en el Corazón*. Trilce. Buenos Aires, 2001.
- MARTORELLI, H.: *“Las políticas sociales en el cono sur”*, s/d (Mimeo).
- NETTO, J.P.: *“Capitalista monopolista y servicio social”*. Cortes Editora Sao Paulo, 1994.
- NOTARO, J.: *“El mundo del trabajo y del no trabajo”* En Uruguay Agenda 2020. Editorial Taurus, Montevideo, 2007.

- ROSANVALLON, P.: *“A crise do Estado providencia”*. Portugal. Inquerito 1981
- ROSANVALLON, P.: *“La nueva cuestión social”*. Editorial Manantiales. Bs. As. 1995.
- PASTORINI A.: *“La Cuestión Social y sus Alteraciones en la Contemporaneidad”*. En Temas de Trabajo Social Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Montevideo, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico-FCS, 2001.
- SARACHU, G.: *“Los Procesos de Problematización e intervención en Trabajo Social ante las transformaciones contemporáneas”*. En Temas de Trabajo Social Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Montevideo, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico-FCS, 2001.
- TERRA, J. P.: *“Luces y sombras de las políticas sociales”*. Notas del Claeh. Montevideo, 1990.
- VILLAREAL, J.: *“La Exclusión Social”*. Editorial Norma. Bs. As., 1997.
- VILLASANTE, T.: *“Las Democracias Participativas”*. HOAC. Madrid. 1995.

Impacto del Plan de Emergencia a través de su Programa Trabajo por Uruguay: la realidad de la ciudad de Paysandú.

Fuentes no documentadas:

- MIDES-Paysandú: Informes varios sobre seguimiento del Programa Trabajo por Uruguay.
- Centro Cultural NEIKE: Apuntes varios sobre el Programa Trabajo por Uruguay.
- Infomides: Publicación mensual gratuita del Ministerio de Desarrollo Social. Junio de 2009, número 19.
- PÁGINAS WEB CONSULTADAS

www.mides.gub.uy www.presidencia.gub.uy www.paysandu.gub.uy