

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

**Ciudadanía, derechos sociales y políticas  
sociales hoy :  
un análisis del programa trabajo por Uruguay**

**Nelly Pons Yarza**

**Tutor: Pablo Bentura**

**2008**

*INDICE:*

<i>1. INTRODUCCIÓN:.....</i>	<i>3</i>
<i>2. CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES.....</i>	<i>6</i>
<i>2.1 La Ciudadanía a través de la historia.....</i>	<i>6</i>
<i>2.2 Las Políticas Sociales y el desarrollo de los Derechos Sociales.....</i>	<i>9</i>
<i>3. LAS POLÍTICAS SOCIALES HOY...UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA TRABAJO POR URUGUAY.....</i>	<i>20</i>
<i>4. CONCLUSIONES .....</i>	<i>34</i>
<i>5. BIBLIOGRAFÍA.....</i>	<i>38</i>
<i>6. ANEXOS. ....</i>	<i>41</i>
<i>6.1 Antecedentes y descripción del Programa Trabajo Por Uruguay...41</i>	

## ***1. Introducción:***

El presente Documento pretende reflejar los conocimientos aprehendidos en el transcurrir de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Presentando al lector, un trabajo escrito que consta del desarrollo de una propuesta de tesis de grado en el que se reflexiona sobre las "nuevas" Políticas Sociales implementadas a partir de la asunción del gobierno actual, analizando particularmente el Programa Trabajo Por Uruguay.

Dicho trabajo no constituye una reflexión acabada del tema, sino por el contrario, invita a una reflexión crítica, sobre las Políticas Sociales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en los últimos años, tomando como ejemplo al Programa Trabajo Por Uruguay. Procura ser un insumo motor para abrir interrogantes, generar discusiones y replanteamientos, centrando el análisis en el concepto de Ciudadanía y Derechos Sociales.

La estudiante escogió entonces como objeto de investigación, las "nuevas" Políticas Sociales implementadas por el MIDES a partir de la asunción del gobierno actual, acotando el objeto al Programa Trabajo por Uruguay, tomando como eje principal de análisis el concepto de ciudadanía y los Derechos Sociales. De manera de debelar cual es la concepción de ciudadanía que está implícita en dichas políticas, y si posibilitan un ejercicio real de la misma entendida en sentido amplio.

Para ello, se analizará el devenir histórico del concepto de ciudadanía, así como también el desarrollo de las Políticas Sociales en relación a ésta. Por otra parte, se tomará la opinión de los profesionales y técnicos que se encuentran en la implementación del

Programa, es decir insertos en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) convenientes. Por otro lado, se recabará información y entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social respecto al programa Trabajo Por Uruguay, publicadas tanto en páginas web como en prensa escrita.

Se considera pertinente el análisis propuesto dado que, en primer lugar el Trabajo Social ha ocupado y ocupa un lugar importante tanto en el diseño como en la implementación de dichas políticas, y en segundo lugar, resulta interesante visualizar si en la práctica se concretiza el cambio pregonado desde el discurso, en el pensar las Políticas Sociales, poniendo énfasis en la ciudadanía y en el reconocimiento y ejercicio de las Derechos Sociales, otorgándole mayor importancia al aspecto educativo.

El trabajo se estructura en tres capítulos. En el primer capítulo se analiza y define que se entiende por ciudadanía. Realizando para ello un análisis histórico del concepto, haciendo referencia al proceso de construcción y consolidación de las Políticas sociales del Estado de Bienestar, como marco para el desarrollo de los derechos de ciudadanía, principalmente del componente social de la misma. Luego, se analiza las transformaciones introducidas a partir de los años 70, en el marco del proyecto neoliberal hasta llegar a la actualidad.

En el segundo capítulo se reflexiona acerca de las Políticas Sociales impulsadas por el MIDES, analizando el caso del Programa Trabajo Por Uruguay. Se analiza dicho programa a la luz de las determinaciones desarrolladas teóricamente, teniendo como eje principal la ciudadanía y los derechos sociales. También se hace referencia, de una manera breve, a la importancia que asume el

trabajo en la sociedad actual, lo cual justificaría la implementación de un programa que tiene como eje central al mismo.

Por último se encuentran las conclusiones finales sobre el análisis realizado y sobre el trabajo en si mismo.

## ***2. Ciudadanía y Derechos Sociales***

### ***2.1 La Ciudadanía a través de la historia...***

*"El concepto de ciudadanía esta íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular."*(Kimlicka,W; Norman,W. 1997:5)

La noción de ciudadanía tal cual la conocemos en la actualidad, es producto de un proceso de luchas sociales, desde la Grecia clásica hasta la actualidad. En un comienzo ser ciudadano se vinculaba casi exclusivamente con el gobierno, es así que para Aristóteles ciudadano era todo aquel que tenía el derecho y el deber de contribuir a la formación del gobierno, participando activamente de las asambleas donde se tomaban decisiones y ejerciendo los cargos que ejecutaban esas decisiones. (Citado en: Coutinho,C.1997:146-147). Esta noción de ciudadanía dista mucho de ser universal ya que estaban excluidos de estos derechos los esclavos, las mujeres y los extranjeros, por otra parte solo incluía los derechos que hoy llamamos políticos.

En el SXVII, la noción de ciudadanía tomó un giro importante, a partir de las ideas de Jhon Lock, quien afirmaba que los individuos en cuanto seres humanos, y no como miembros de la polis como en Grecia, poseían "derechos naturales" inalienables, el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, que debían ser garantizados por el gobierno. Con respecto a esto, Coutinho (1997), plantea que dicho concepto de "derecho natural" jugó un papel revolucionario en determinado momento histórico, porque afirmaba la libertad individual ante las pretensiones despóticas del absolutismo y negaba

la desigualdad sancionada por las organizaciones jerárquicas y estamentales propias del feudalismo. Una de las críticas que se le hace a Lokc es que no incluye la dimensión histórica de los derechos y la ciudadanía, dado que plantea que son "derechos naturales".

En el SXX, uno de los autores que realizó un importante aporte a la comprensión histórica de la ciudadanía y de los derechos, fue el sociólogo Británico T.H. Marshall (1967). Marshall se refería a la ciudadanía como un valor, como un estilo de vida que se le cultiva a la persona. Divide al desarrollo de la ciudadanía a través de la historia en tres partes, que corresponden con el surgimiento de tres tipos de derechos: civil, político y social.

El elemento civil está constituido por los derechos necesarios para la libertad individual, como libertad de expresión, de la persona, de pensamiento y religión, derecho a la justicia. Las instituciones vinculadas con estos derechos son los tribunales de justicia. Los derechos políticos son aquellos vinculados con el derecho de participación en el ejercicio del poder político, como miembro de un partido político o como elector. Es decir el derecho a votar y ser votado, también el derecho de asociación y organización. Las instituciones vinculadas son el parlamento y los gobiernos locales.

Con respecto a estos derechos Coutinho (1997) plantea que por lo menos hasta el final del SXIX fueron negados a la gran mayoría de la población, aún en los regimenes liberales. El derecho universal al sufragio fue una ardua y difícil conquista, que se completa en la Europa del SXX y es el resultado de la lucha de la clase trabajadora. Y por último, el elemento social abarca desde el derecho a la seguridad social y a un mínimo bienestar económico, al de compartir la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, (trabajo, salario digno, sindicalización, descanso, alimentación,

vivienda, previsión social, salud, educación, cultura, etc.) Las instituciones vinculadas a este último tipo de derecho son el sistema educativo y los servicios sociales.

El autor plantea que el proceso de construcción de la ciudadanía se produjo en tres etapas, en las cuales se conformaron cada uno de los elementos. De esta manera ubica el surgimiento de los derechos civiles en el S XVIII, los derechos políticos en el S XIX y por último los derechos sociales en el S XX.

Con respecto al esquema planteado por Marshall en relación al surgimiento de los derechos, Midaglia(2001) plantea que mas allá de reflejar una simple historiografía de normas jurídicas,

*"...expresa la consolidación del modo de producción capitalista y, a la vez, la puesta en práctica de diversas estrategias de desarrollo."*(Midaglia,C. 2001:167)

En este sentido, continua la autora, el surgimiento y consolidación de los derechos civiles revelan el quiebre del régimen económico y político feudal, y pautan las libertades primordiales para el afianzamiento de un nuevo modo de producción. En síntesis, plantea Midaglia,

*"...el devenir histórico de derechos planteado por Marshall expresa el amplio y conflictivo proceso de desarrollo económico y político de las naciones occidentales. Así, el componente social de la ciudadanía debe entenderse como parte integrante de las propuestas económicas y políticas que dieron lugar a los llamados Estados de Bienestar."*(Midaglia,C. 2001:168)

En el Uruguay el desarrollo del llamado Estado de Bienestar, se ubica en la primera mitad del siglo XX, durante las administraciones de José Batlle y Ordoñez. Dicho Estado se basó en modelos europeos y se estructuraba sobre cuatro pilares: Asistencia Pública; Instrucción Pública; Leyes y Resoluciones concernientes al mercado laboral, las leyes obreras; y la Política sobre el retiro de la fuerza de trabajo. (Filgueira, F. 1994).

De acuerdo al citado autor,

*"El intento de imponer un estado social a semejanza de los europeos no alcanzó el éxito dada la endeble base económica de la sociedad uruguaya, asentada sobre la producción primaria y una ineficiente industria protegida mediante aranceles y subsidios, que sólo podía atender un pequeño mercado interno."* (Filgueira, F. 1994:13).

Es en este contexto donde surgen las Políticas Sociales que dan marco al desarrollo de los Derechos de Ciudadanía, principalmente comienzan a tener mayor reconocimiento los llamados derechos sociales. En este sentido, es necesario repasar el proceso histórico de las mismas, desde sus orígenes hasta el momento actual, para poder comprenderlas.

## *2.2 Las Políticas Sociales y el desarrollo de los Derechos Sociales.*

Las Políticas Sociales surgen en el marco del sistema capitalista en su fase monopólica, ubicado por Netto (1992) en el período que va aproximadamente desde finales del siglo XIX a las vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Las mismas surgen como estrategias implementadas por el Estado para dar respuesta a los problemas políticos, sociales, económicos y culturales producidos por

dicho sistema. Es decir, como respuesta a la llamada cuestión social, entendida como el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos surgidos con la constitución de la clase obrera en la sociedad capitalista. La cuestión social está entonces, fundamentalmente, ligada al conflicto entre el capital y el trabajo.

Como lo plantea Netto,

*" (...) el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por él capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de los clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatas." (...) " (...) este proceso está en su conjunto tensionado no sólo por las exigencias del orden monopolístico, sino también por los conflictos que éste hace emanar en toda la escala societaria." (Netto, José. 1992:18).*

Es sólo en este contexto, que las secuelas de la cuestión social pasan a ser objeto de intervención del Estado.

Ahora bien, retomando el proceso histórico de surgimiento de las Políticas Sociales, como se planteara al comienzo del presente punto, ellas se originan en el marco del sistema capitalista en su fase monopolista, como respuesta a la cuestión social. En este contexto se las puede caracterizar como

*"(...) aquellas modernas funciones del Estado capitalista (imbricado a la sociedad) de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía." (Pereira, Potyara. 2000: 149)*

La autora plantea que influyeron en el desarrollo de la Política Social, principalmente dos impulsos históricos: la cuestión social y la crisis económica mundial. También menciona como impulsos a la segunda Guerra Mundial, el proceso de industrialización. Dichos procesos traen aparejados cambios en la forma de vida y de trabajo, que transformaron al salario en el único medio de subsistencia de la mayoría de la población. Determinando, en cierta medida, la creación de la legislación social y medidas de protección social, que, como plantea la autora, pasaron a ser los pilares fundamentales del Estado de Bienestar entre los años 40 y 70: políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado merecido por la sociedad.

El primer aporte, en este sentido, fue el desarrollo de un plan de seguridad social, planteado por Bismark en el decenio de 1880, para enfrentar a la agitación socialista. Introduciendo un sistema de seguro social para los trabajadores industriales, que contemplaba tres tipos de protección: el seguro de enfermedad; el seguro frente a los accidentes de trabajo y el establecimiento del primer sistema de pensiones de jubilación. (Baráibar, X. 2002: 101)

A partir de 1930 comienza a fundamentarse, principalmente desde la doctrina Keynesiana, la necesidad de la intervención del Estado en la economía, para asegurar un alto nivel de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo. Pasando a ser el Estado el principal responsable por el cumplimiento de los derechos de ciudadanía, sustentados principalmente en la posición de Marshall (1967), que incorpora como derechos, junto a los civiles y políticos, a los derechos sociales. (Pereira, Potyara. 2000:151).

Uno de los aportes más importantes en este sentido, fue el Plan Beveridge, presentado por William Beveridge en 1942. Creó un sistema que permitía generar solidaridad entre los empleados y los empleadores incluyendo a todos los ciudadanos. Dicho plan se sostenía en la idea de seguridad social universal:

*"(...) un piso de beneficios igual para todos los ciudadanos \_trabajadores o no\_ a través del cual una comunidad otorga una protección mínima por medio de una contribución también mínima y regular." (Baráibar, X. 2002: 102)*

Pereyra clasifica a las políticas sociales, en ese marco, en:

*1-"Políticas contributivas, contractuales y mercantilizables, orientadas para atender las necesidades de los ciudadanos insertos en el mercado de trabajo (privado o público) y/o en el sistema de previsión contributivo." (Pereira, Potyara. 2000:151-152).*

Dichas políticas buscan garantizar por intermedio del seguro social, un ingreso al trabajador y su familia en situaciones de interrupción o pérdida de la capacidad de obtener ingresos a través del trabajo y/o cuando los gastos especiales (casamiento, nacimiento o muerte) disminuyan su poder adquisitivo. Según la autora estas políticas al concederle especial relevancia al mercado de trabajo y al salario obtenido por el trabajador inserto en el mismo, deja de lado importantes sectores de la población sin capacidad de trabajar, y por lo tanto desmonetizadas y sin capacidad contributiva.

El segundo grupo señalado por Pereira son las:

2- *"Políticas distributivas, no contractuales, no contributivas y desmercantilizables, desarrolladas como prestación de beneficios y servicios sociales públicos, total o parcialmente costeadas por el Estado, independientemente de contribuciones previas, inserción en el mercado de trabajo, o, en algunos casos, de la renta de los beneficiarios."* (Pereira, Potyara. 2000:151-152).

Son políticas que se relacionan con la capacidad económica general de la nación, basadas en impuestos recaudados por el poder público. Abarcan a todos los ciudadanos y pueden dividirse en dos clases: monetarias, transferencias de dinero a personas que no perciben renta; y, no monetarias, servicios y beneficios gratuitos en educación, salud, entre otros.

En síntesis, el Estado de Bienestar se caracterizó principalmente por su sistema de seguridad social, a través del cual se protege a todos los ciudadanos, sin excepción, por haberse constituido en un derecho de ciudadanía.

En lo que respecta a la asistencia Castel plantea que se constituye en un complemento de la seguridad social, dado que se ocupa de los sectores de la sociedad que se encuentran fuera de una relación laboral que los inscriba dentro de la misma. Es decir se ocupa de los *validos invalidados por la coyuntura*.

*"La seguridad social realiza una socialización generalizada de los riesgos al cubrir a los asalariados, sus familias y finalmente a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. La ayuda social (...) hereda la muy antigua función de la asistencia: dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad."* (Castel, Robert.1997:423)

A partir de los años 70, con la crisis del petróleo, y la crisis del sistema monetario internacional, el Estado de Bienestar comienza a quebrarse, y con él, la concepción de ciudadanía imperante hasta el momento, sufriendo una serie de transformaciones, inspiradas en el neoliberalismo. Comienza a producirse una desresponsabilización del Estado en lo que respecta a la respuesta e intervención en la llamada cuestión social, fundamentados en el uso indiscriminado de los recursos escasos por el Estado de Bienestar en las Políticas Sociales universales.

En este sentido, como plantea Montaña (2002) se configura una nueva modalidad de respuesta a la cuestión social, en el marco del proyecto neoliberal, que busca terminar con la condición de derecho de las políticas sociales, con su carácter universalista, con la igualdad de acceso, con la base de solidaridad y responsabilidad social.

El proyecto neoliberal, plantea que la satisfacción de las necesidades pertenece al ámbito privado y que sus fuentes "naturales" son la familia, la comunidad y los servicios privados. 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 quieren producir. (Laurell, 2000:244)

La autora señala que las estrategias del neoliberalismo para lograr la retirada del Estado del ámbito social son: la privatización del financiamiento y producción de los servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto a los grupos más empobrecidos y la descentralización a nivel local.

En lo que respecta a las políticas sociales se produce entonces, una transferencia de responsabilidades estatales hacia la sociedad civil, las familias, y los individuos. Así como plantea Montaña (2002) con esta clara transferencia de las responsabilidades del Estado, se le atribuye al propio individuo la responsabilidad de satisfacer sus necesidades, vinculándose a la autoayuda o a la ayuda mutua. En este marco se produce un cambio en la manera de analizar la pobreza, de acuerdo con Giovanna Procacci (1999), se produce una "individualización de la pobreza", negando así su carácter social.

Dicha individualización se realiza a través de diversos medios, como: atribuir los orígenes de la pobreza al carácter o la biología de las personas e identificar todos los problemas de la pobreza con una forma extrema de marginación creciente. La autora plantea, que esta forma de analizar la pobreza pone en entredicho algo que se consideraba indiscutible, que los pobres son ciudadanos exactamente iguales a todos los demás y que tienen por ello derecho a ciertos niveles de vida que se consideran básicos para la relación de ciudadanía. (Procacci Giovanna.1999:33-34)

En la misma línea, Castel plantea que las sociedades democráticas, en especial bajo la forma de igualdad de chances, individualizan la desigualdad. Si el juego es abierto y todo el mundo, continua el autor, una persona puede competir y ser clasificado por su mérito, el fracaso es imputable al individuo mismo. De allí resulta que las desigualdades pueden vivirse no solamente como injusticias ("no me han dado la chance"), sino más dolorosamente como situaciones traumatizantes, que pueden conducir a poner en cuestión la propia persona ("yo tenía mis chances, como todo el mundo, pero no supe aprovecharlas"). La actitud frente a las desigualdades representa así una experiencia social crucial en la sociedad moderna, primera

formación social en la que el individuo ve que se le atribuye la responsabilidad de su destino. (Castel 2003: 45-46)

Por otra parte, las políticas sociales pasan de ser derechos de ciudadanía y universales; a ser focalizadas, ello implica que estén dirigidas exclusivamente a los sectores más empobrecidos de la población. Esto lleva a una dualidad tanto a nivel de la calidad de los servicios, como al acceso a los mismos. En donde se atiende a los sectores de la población más empobrecidos con servicios de mala calidad, mientras que el mercado provee servicios de mejor calidad a los sectores que pueden pagarlos.

En este sentido Montaña plantea que la focalización constituye un proceso de verdadera asistencialización de la política social, en la medida en que le transfiere las características propias de la asistencia,

*"(...) sustituyendo el carácter preventivo de aquella por el curativo/reparador de ésta, el carácter ex-ante de la primera por el ex-post de la segunda, el carácter universal de la política social por la focalización propia de la actividad asistencial, la perspectiva del largo plazo de la primera por el inmediatez de la segunda."* (Montaña, P; 2002: 6).

Vale aclarar que, a pesar de las transformaciones introducidas por el modelo neoliberal, continúan manteniéndose los principales servicios sociales brindados por el Estado. Como plantea Montaña (2002), lo que se produce es un doble proceso. Por un lado, la precarización de estos servicios brindados por el Estado, con las transformaciones antes mencionadas, focalización y descentralización.

Por otro lado, se produce la privatización de la seguridad y de las políticas sociales en dos sentidos: re-mercantilización de los servicios sociales, es decir traspasándolos a la órbita del mercado donde son vendidos como mercancías; y re-filantropización de los servicios sociales. Es decir, un traspaso de fondos públicos a organizaciones de la sociedad civil que se encargan de implementarlos y gestionarlos. Es en este espacio es en el que se configura el llamado tercer sector o público no estatal.

Ello provoca que para acceder a los servicios sociales públicos es necesario comprobar la situación de pobreza en la que se encuentra la persona que pretende acceder a ellos, y en el caso de que no sea lo suficientemente pobre como para merecer la "ayuda" del Estado, debe encontrar la manera de satisfacer su necesidad en el mercado.

Dicho sistema de comprobación deja a un gran número de personas sin ningún tipo de protección. Dado que por lo general estas políticas se focalizan en el sector que se encuentra en la peor situación socioeconómica, no teniendo en cuenta que existe un número importante de trabajadores, tanto en el sector formal como informal, con salarios muy bajos, que no les permite cubrir sus necesidades básicas en el mercado. Desde la óptica del Estado capitalista, estas personas tienen la capacidad de competir en el mercado laboral, mercado que en la actualidad no ofrece la cantidad de puestos de trabajo suficientes para todos.

En este sentido Esping Andersen (1993), plantea que lo que se produjo fue una mercantilización de las personas y de las necesidades, lo cual puso en juego el derecho de la gente a sobrevivir fuera del mercado. Transformándose el mercado en una prisión para el trabajador, ya que, al no poder apelar al Estado para satisfacer sus

necesidades, debe comportarse obligatoriamente como mercancía para poder sobrevivir.

Señala, que la ampliación de los Derechos Sociales (esencia de la Política Social del Estado de Bienestar), tiene la capacidad de "desmercantilización". Es decir, la ampliación de los derechos sociales, a través de las políticas sociales, permiten que las personas puedan sobrevivir sin depender del mercado. Es en este sentido que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como "mercancías". Con esto, el autor no quiere decir que se debe llegar a la abolición del trabajo como mercancía, no es un problema de todo o nada. Sino que,

*"El concepto se refiere más bien al grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado."*(Esping Andersen. 1993:60)

Por otro lado, el autor señala que la desmercantilización incentiva a los trabajadores a que se movilicen y reclamen por medio de la acción colectiva sus derechos. Es por lo tanto, un elemento importante para generar la unidad y solidaridad necesarias para el desarrollo del movimiento laboral. En este sentido, continua el autor, es la importancia que se le da a al análisis de la desmercantilización desde los Estados. Es decir, hasta que punto permitir la ampliación de los recursos, extensión y calidad de los derechos sociales. Dado que,

*"Cuando el trabajo se aproxima a la libre elección, más que a la necesidad, la desmercantilización puede llegar a la desproletarización."*(Esping Andersen. 1993:60)

Pero para que ello suceda, los derechos sociales no sólo deben formar parte de los objetivos de las Políticas Sociales implementadas por el Estado, también deben ser garantizados, es decir deben existir los mecanismos para que los ciudadanos los puedan exigir y ejercer. Lo que surge de lo anterior, es la interrogante de si la inexistencia de los derechos sociales como derechos de ciudadanía, ¿será un problema de recursos, o un problema de intereses políticos y económicos que están en contra de que estos procesos ocurran?; y por otro lado ¿es posible que se den dichos procesos en el mundo actual?

### ***3. Las Políticas Sociales hoy...un análisis del Programa Trabajo Por Uruguay.***

El análisis en el presente apartado, se centrará en las Políticas Sociales impulsadas por el Ministerio De Desarrollo Social (MIDES), haciendo referencia específica al programa Trabajo Por Uruguay. Antes de comenzar el análisis propiamente dicho, se considera pertinente realizar una breve contextualización y descripción del mismo.

El MIDES fue creado por el gobierno actual el 21 de marzo de 2005, teniendo como objetivo, entre otros:

*"...Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia; Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación; Implementar, ejecutar y coordinar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social."* (Sanseverino,B,2005:3-4).

El Plan Nacional De Atención a la Emergencia Social (PANES), constó de diferentes programas, siendo los principales el Ingreso Ciudadano y el Programa objeto de estudio en el presente trabajo, Trabajo Por Uruguay.

Trabajo por Uruguay (TPU) tuvo como objetivo principal:

*"(...) contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida, mediante un programa sociolaboral que amplía*

*oportunidades educativas y promueve el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida. Para ello se prioriza al trabajo como herramienta de inclusión social.”*

La población objetivo del Programa fueron ciudadanas y ciudadanos inscriptos y ratificados en el PANES, titulares del ingreso ciudadano y que voluntariamente desearan 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). (Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy))

Los actores involucrados en el programa fueron: los protagonistas del Plan de Emergencia, los Organismos Públicos (ANEP, IMM, AFE, etc) que seleccionan las tareas de valor local a ser desarrolladas, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que acompañan el proceso de reinserción social de los protagonistas y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El MIDES actuó definiendo y diseñando el programa, articulando las acciones entre los actores involucrados así como supervisando y evaluando todo el proceso. (MIDES, 2005:19)

Una vez conformados los grupos, los protagonistas comenzaron en forma simultánea las tareas laborales y formativas. En el curso de los primeros dos llamados de TPU este período duraba 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 potencien los aprendizajes adquiridos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para ampliar información sobre el programa ver Anexo.

De acuerdo a lo anteriormente planteado, el MIDES fue creado para *"garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales"* a través de la implementación de planes y programas. Pero, a la hora de analizar los planes y programas que se han implementado hasta el momento, se observa un déficit en lo que respecta al cumplimiento de dicho objetivo. Dado que, no se observan cambios en las Políticas Sociales que habiliten un ejercicio pleno de los Derechos Sociales. Sino por el contrario, la concepción de ciudadanía que se revela por detrás de ellas, se limita a los derechos civiles y políticos. Para dar sustento a dicha hipótesis, es que se analizará el Programa Trabajo Por Uruguay, a la luz de los conceptos teóricos plasmados anteriormente.

El programa Trabajo Por Uruguay, surge como una de las respuestas del gobierno actual, para enfrentar la situación en la que se encuentran amplios sectores de la sociedad uruguaya. Se caracterizó por ser focalizado hacia el sector más empobrecido de la sociedad. En primer lugar, se podían inscribir sólo los titulares del PANES, (ello explica en parte la mayor cantidad de mujeres que participó del mismo, dado que los titulares del PANES fueron en su mayoría mujeres); tenían que ser mayores de 18 años, y por último, debían ser desocupados/as que no perciban ningún tipo de prestación social (salvo Asignación Familiar y prestaciones por discapacidad).

Con respecto a esto, Baraibar señala la existencia de una ambigüedad. La autora plantea que si bien puede ser defendible la existencia de la discriminación positiva con las personas que atraviesan dificultades, estos procedimientos, a su vez,

*"(...) reactivan la lógica de la asistencia tradicional, que el derecho al trabajo había combatido: que para ser asistido hay que*

*poner de manifiesto los signos de una incapacidad, de una deficiencia con relación al régimen común del trabajo.” (Baráibar, X. 2002: 111.)*

En la misma línea, Laurell plantea que se percibe una negación de los derechos sociales. Es decir, se pone en cuestión el derecho a acceder a los bienes sociales por el simple hecho de ser miembro de una sociedad, y la obligación del Estado de garantizarlos. Si no por el contrario, la concepción liberal es, que el disfrute del beneficio debe ser una prestación. Sólo es legítimo que el Estado garantice un mínimo de bienestar y, en principio, únicamente a los comprobadamente indigentes.

El resultado de ello, continúa la autora, es el reforzamiento de la condición de mercancía de la fuerza de trabajo, dado que la sobrevivencia y el nivel de vida, están condicionados al establecimiento de la relación salarial, o sea, a la venta de esta mercancía. Es en el mismo sentido, que Esping Andersen plantea que los derechos sociales tienen la capacidad de permitir la desmercantilización de las necesidades, lo que generaría la posibilidad de sobrevivir sin depender enteramente del mercado.

Ahora bien, si se tiene en cuenta el objetivo del MIDES, se podría pensar que apunta a una cierta desmercantilización, dado que debe implementar programas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos sociales, lo cual implicaría que las personas puedan satisfacer sus necesidades fuera del mercado. Pero al observar los programas que ha implementado hasta el momento, se visualiza que no se está en el camino de garantizar los derechos sociales. Como se planteó al final del punto anterior, habría que preguntarse entonces, si se trata de un problema de recursos, un problema en el diseño e implementación de los programas, o más bien, de un problema de

intereses políticos y económicos que están en contra de que estos procesos ocurran.

Desde el gobierno, y los Organismos internacionales que están financiando estas políticas, en este caso el Banco Mundial (BM), se percibe una preocupación por la "buena focalización" de las políticas. Esto se ve claramente en un discurso realizado por el representante del BM en el marco de la evaluación del PANES y de Trabajo Por Uruguay.

*"(...) señalo la importancia de la buena focalización del PANES hacia el sector más empobrecido de la sociedad, cosa que dijo, no sucede en otros países de América Latina, donde, en muchos casos, se notan filtraciones de los recursos que se destinan a este tipo de programas sociales hacia otros planos que terminan desvirtuando y desnaturalizando los programas de asistencia social. (...)" (Revista: Uruguay, tu país. "Con los ojos puestos en la utopía y los pies en la realidad". 2007:6).*

La preocupación está entonces en que los recursos no se "filtren", es decir que vayan hacia donde están dirigidos. EL éxito se dio por el riguroso control que el MIDES realizó, a través de voluntarios en un principio y luego, a través de los técnicos, sobre estos hogares para comprobar que fueran lo suficientemente pobres como para beneficiarse con estos programas. Pero, ¿que pasó con los que por una cuestión de números estadísticos quedaron afuera? ¿Se implementó algún tipo de programa que les asegurara el mínimo de bienestar necesario para vivir? No, porque se considera que tienen herramientas para hacerlo en el mercado, quizás por una mínima diferencia de ingresos y/o confort que los que sí se beneficiaron con el PANES.

Por otra parte, se considera pertinente preguntarse, ¿por qué el eje central del programa es el trabajo? Esto nos lleva a plantear la interrogante de si el trabajo sigue o no siendo central en la organización de la sociedad actual.

De acuerdo con Antunes (1999), en la actualidad no estamos frente a una pérdida del rol central del trabajo, como afirman algunos autores con los cuales discute en su libro *¿Adiós al Trabajo?*, sino lo que se está produciendo es una transformación en la organización del mismo. En palabras del autor

*"Hay un proceso contradictorio y multiforme. Se complejizó, se fragmento y se hizo aún más heterogénea la clase-que-vive-del-trabajo. Se puede observar, que por un lado se da un proceso de intelectualización del trabajo manual, y por otro, radicalmente inverso, de des-calificación del trabajo intelectual y hasta la subproletarización intensificada, presentes en el trabajo precario, informal, parcial, etcétera."*(Antunes, R. 1999:56)

Antunez plantea que el trabajo, es una categoría central en el hombre y en la sociedad. Dado que resulta evidente que el trabajo, constituye un fenómeno central para la vida social en su conjunto, tanto como productor de valores de uso y de cambio, tanto sea por su ausencia como por su existencia en diferentes formas, generador y destructor de identidades personales y colectivas.

Por otro lado, se asiste a un problema no menos importante, el desempleo estructural. Ello implica la existencia de trabajadores que no podrán ser absorbidos por el mercado laboral. Como señala Castel (1997), en la actualidad, se está frente a la reaparición de los

trabajadores sin trabajo, los cuales ocupan en la sociedad un lugar de supernumerarios, de inútiles para el mundo.<sup>2</sup>

El desempleo, señala el autor, es la manifestación más visible de las transformaciones que se vienen produciendo en la coyuntura del empleo. Otra característica de dichas transformaciones es la precarización del trabajo, la cual incluye una multitud de situaciones heterogéneas:

*"(...) contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de 'empleos ayudados', es decir sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo."* (Castel, Robert.1997:404.)

Siguiendo a Castel, el trabajo funciona como un integrador social, pero actualmente esta perdiendo dichas funciones, por lo cual, identifica diferentes zonas con distinta densidad de las relaciones sociales, la zona de integración, la zona de vulnerabilidad, la zona de asistencia, la zona de exclusión o más bien de desafiliación.

Ahora bien, con lo planteado anteriormente podría comprenderse el porque implementar un programa que tiene como eje central el trabajo. Dado que el trabajo sigue siendo central para la sociedad actual, constituyéndose, a pesar de sus transformaciones, en una actividad socializante y constructora de identidades tanto personales como colectivas. Pero a su vez produce, situaciones contrarias a las planteadas anteriormente, como la vulnerabilidad y desafiliación mencionadas por Castel. De acuerdo con el autor, TPU forma parte de los procesos de precarización del trabajo, ya que es

---

<sup>2</sup> Si bien Castel escribe desde la realidad social de Francia, lo planteado por él salvando las diferencias, es válido para la comprensión de la realidad en la cual se encuentra la sociedad uruguaya respecto al mundo del trabajo.

un programa de "Trabajo Protegido", implementado por el gobierno para luchar contra el desempleo

Castel plantea que lo que está ocurriendo, es que los individuos no están más inscritos en regulaciones colectivas, sino que han perdido sus bases o sus soportes, y que se ponen a flotar porque ya no tienen donde encontrar reparo. Dichos soportes colectivos no han desaparecido sino que se han debilitado. Esos lazos se distienden y dejan escapar un cierto número de individuos que no son más cubiertos por dichos sistemas colectivos y que por lo tanto se vuelven *"individuos por carencia."*

*"Uno puede convertirse positivamente en un individuo adquiriendo una superficie, una base y consistencia, apoyándose sobre un cierto número de bienes y de derechos. O bien puede hacerlo por desligamiento respecto de dichas bases, por carencia. Pero se trata entonces de una manera completamente diferente de existir como individuo."* (Castel 2003: 56-58).

¿Es a estos individuos por carencia, como los define Castel, a los que se dirige el programa? o ¿Sólo a una parte de ellos? teniendo en cuenta la focalización del programa y la cantidad de individuos que se encuentran en dicha situación, el programa abarcaría a los que se encuentran en peores condiciones, como lo manifiesta el MIDES, a los indigentes. Es decir a los que se encuentran en la zona de exclusión o desafiliación.

¿Que pasa con el resto? Probablemente no entraron al programa porque tienen posibilidades de insertarse en el mercado laboral, o más bien, como se planteaba anteriormente, porque se encuentran en una situación un poco más favorable que las personas que se beneficiaron con el ingreso ciudadano, pero no dejan de

encontrarse en una situación en la cual los derechos, especialmente los sociales, les son negados. Estas personas se ven obligadas a satisfacer sus necesidades en el mercado, por encontrarse con capacidades para competir en el mercado laboral, mercado que por cierto, no ofrece posibilidades reales de encontrar trabajo.

Retomando el objetivo del programa, toma al trabajo como herramienta de inclusión social, apuntando al "*fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida*". Ahora, es pertinente preguntarse, si es posible lograrlo teniendo en cuenta el tiempo estipulado para su implementación, (cinco meses de trabajo y un mes de seguimiento). Con respecto a esto, una Coordinadora del programa de una ONG respondió:

*"es como un acercamiento a determinadas cosas, porque por ejemplo en 5 horas de capacitación, personas, que el perfil es que no terminaron la escuela, que muchas veces realmente de su entorno mas inmediato no conocían, no salían, es difícil que en 5 meses, 5 horas por mes, puedas hacer que se formaran en algo."*

Y respondiendo a lo mismo otro entrevistado plantea:

*"Lo que haces en estos programas es mostrarles otra realidad, pero después te quedas ahí, porque llega el final tanto para ellos como para nosotros."*

Es así, que la duración del programa se presenta como una de las dificultades señaladas por las ONGs, para poder lograr los objetivos planteados. En este sentido, opinan que la continuidad de los procesos generados en estos programas, es muy importante para lograr los objetivos que se propone.

*“En 5 meses de trabajo no ves los cambios, se empiezan a ver cuando estas terminando. Un proyecto de trabajo protegido no puede durar menos de 11 meses, porque desde las características de la propia población hasta las características del programa en si, en 5 meses no te da para poder trabajar con mayor profundidad, cuando comenzas a ver algunos logros ya se esta terminando.”*

En cuanto a la inserción social a la que apunta el programa, habría que preguntarse que se está entendiendo por inserción social. Desde el presente trabajo y parecería que es la manera en que la entienden las ONGs, estar inserto socialmente, se trata de apropiarse y ejercer plenamente los derechos de ciudadanía, conociendo los recursos a los que pueden recurrir pero además usarlos. Es decir para que un sujeto este integrado a la sociedad se le debe

*“(...) reconocer el status de miembro hecho y derecho de la sociedad, por ello mismo derechohabiente para participar en la propiedad social y gozar de las prerrogativas esenciales de la ciudadanía...”* (Castel, R. 2004:101-102).

Con respecto a esto las ONGs opinan que no es posible lograr la inserción social de esta población en tan poco tiempo, pero rescatan la importancia que tiene el tener una experiencia en grupo, donde se encuentran consigo mismos y además con otras personas en similares situaciones.

*“Si lo que vos te propones es un impacto en función de mejorar su capacidad de vincularse, su capacidad de estar con otros, de construir con otros de crear salidas en común, eso si lo logran (...)”*

*“Otra cosa que es importante son los nuevos vínculos que se establecen, que en realidad no podemos decir que duren en el tiempo porque no hacemos un seguimiento, pero por lo menos ellas manifiestan la importancia de haber conocido compañeras, que se van a seguir viendo, porque en muchos casos hay mucha vivencia de soledad.”*

*“Hay una inclusión de cierta manera, ellos mismos lo dicen, conocieron gente nueva, entre ellos compartir experiencias de vida. Que quedándose en sus casas no lo tienen.”*

En este sentido el representante del BM, señala que

*“(…) los programas del PANES, tanto el Ingreso Ciudadano como Trabajo Por Uruguay y Rutas de Salida, contribuyeron a la inclusión social del sector más empobrecido del país, brindando herramientas para incorporarse al mercado laboral y de esa manera salir de la pobreza.” (Revista: Uruguay, tu país. “Con los ojos puestos en la utopía y los pies en la realidad”. 2007:6).*

¿El tener nuevos vínculos, participar en un grupo es estar “inserto socialmente”? No, sin duda que son aspectos necesarios para la socialización de las personas, el sentirse parte de un grupo, el estar contenido, pero no podemos afirmar que se “insertaron socialmente”. Dado que el estar inserto socialmente implica ser un miembro pleno de la sociedad de la que se forma parte. Ser reconocido como ciudadano, pero no sólo en el nivel de la participación política y civil, sino también a nivel del ejercicio de los derechos sociales que también forman parte de la ciudadanía.

Lo planteado anteriormente nos lleva a preguntarnos, en base a que concepción de ciudadanía se estaría trabajando en pro del

fortalecimiento ciudadano. Si es una concepción integral de ciudadanía, como la planteada por Marshall, contemplando tanto los derechos civiles y políticos como los sociales, o si es en base, a una concepción de ciudadanía que contempla los derechos civiles, políticos, el aporte jubilatorio, la tramitación de los lentes y la atención odontológica, como sucede en este caso.

En este sentido Danani (2004) plantea que las políticas de empleo que se vienen implementando<sup>3</sup>, no constituyen una respuesta a los problemas actuales, sino una nueva manera de concebir el trabajo y el empleo: de concebirlos como asistencia.

*"Esas políticas y estos análisis asistencializan el trabajo y no constituyen un programa de inclusión, sino una reconceptualización del trabajo, de la que deriva una reconceptualización de la asistencia y los derechos, sean estos "sociales" en sentido restringido (derecho del trabajo) o amplio, como parte de la construcción de la ciudadanía."* (Danani, Claudia C. 2004:11)

Según la autora, dichos programas son portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales, redefiniendo el trabajo mismo presentándolo como algo cuya obtención debe ser "ganada".

*"En una parábola impensada -pero que a la vez es el sueño de la sociedad de mercado-, el nativo dócil, el pobre merecedor, aquel pobre que siglos atrás debía demostrar que era merecedor de ayuda (comunitaria primero, social después), parece enfrentar hoy la obligación de demostrar el merecimiento del empleo en sí mismo. Una de sus formas de comprobación -la más perfecta- se alcanza*

---

<sup>3</sup> La autora hace referencia a los programas implementados en Argentina, pero resulta interesante recoger las críticas por ella planteadas, para reflexionar sobre lo que esta ocurriendo con respecto a dichas políticas en el Uruguay.

*mediante la aceptación de cualquier "oferta".*" (Danani, Claudia C. Argentina. 2004:11)

Desde estos programas entonces, el trabajo debe ser ganado, en caso de Trabajo Por Uruguay mediante un sorteo público. ¿Podemos hablar del trabajo como un derecho de ciudadanía o más aún como derecho humano, cuando depende de la suerte que corra la persona que aspire a dicho puesto?

De lo anterior se desprende el hecho de que el ejercicio, o los mecanismos para un ejercicio pleno de los derechos sociales, (entre los que están por ejemplo, el derecho al trabajo, a la vivienda, a un salario digno) no están contemplados en el programa. Sí está contemplado el derecho a la información de la existencia, aunque sólo en papeles, de estos derechos, dado que este fué uno de los temas centrales en los talleres formativos que se incluyeron en el programa. Pero, ¿sirve de algo informarle a una persona que se encuentra en una situación de desafiliación, como plantea Castel, que tiene estos derechos, pero que no los puede ejercer ni reclamar?

En lo que respecta a los mecanismos para un ejercicio pleno de los derechos sociales, no es sólo un problema del programa en si mismo, ni siquiera de las políticas sociales. Va mas allá de ellas, es una carencia del Estado. Según Abramovich y Curtis (1998), los derechos no son sociales porque pertenezcan al resto de la sociedad. Lo que caracteriza a un derecho como social es que la persona puede ejercer sus derechos (ejecutar, reclamar y que los mecanismos funcionen).

Es decir que los derechos se puedan exigir, que exista justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o un tribunal de justicia el cumplimiento de algunas de las

obligaciones que constituyen el objeto del derecho. Lo que caracterizará un derecho social como derecho, no es simplemente la conducta cumplida por un Estado, sino la existencia de un poder jurídico de actuar del titular del derecho, en caso de incumplimiento del mismo. Para ser más exactos, considerar a un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si el titular está en condiciones de producir mediante una demanda o queja el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación.

Entonces, es el Estado el que debería garantizar el cumplimiento de estos derechos, pero además debería crear los mecanismos por los cuales poder exigir su cumplimiento. Por esta razón, parece poco posible plantearse como objetivo, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, sin el cumplimiento real de las obligaciones del Estado y sin la habilitación efectiva de los mecanismos que posibiliten su justiciabilidad. De esta forma los derechos sociales siguen formando parte de declaraciones y pactos internacionales, ratificados por el Estado uruguayo, que no van más allá del discurso.

#### ***4. Conclusiones***

El presente trabajo pretendió ser una aproximación a la discusión sobre Políticas Sociales en la actualidad, puntualmente las que se vienen implementando en nuestro país por el MIDES.

Se considera que dichas políticas si bien son relativamente nuevas, (en el sentido de que no había políticas de este tipo a nivel nacional), éstas continúan siendo focalizadas hacia los sectores de la población mas empobrecidos. Dicho de otro modo, se visualiza una continuidad en lo que respecta a las Políticas Sociales y en el modo de intervención estatal a través de éstas. Ello implica una concepción de ciudadanía que dista mucho de ser la que planteara Marshall, dado que se refiere a una ciudadanía limitada, en donde los derechos sociales no son contemplados claramente. En parte, ello se produce a la influencia del pensamiento neoliberal que impulsó las transformaciones que se produjeron en los Estados, y como consecuencia en la manera de intervención del mismo a través de las Políticas Sociales, en los años 70.

Como lo plantea Baraibar (2002) estos procesos contraen la dimensión social de la ciudadanía replegándola sobre la civil y la política. Ser ciudadano ya no implica el acceso a la seguridad social que con anterioridad brindaba el Estado. La provisión de bienes colectivos que antes era asegurada públicamente, hoy vuelve a depender casi exclusivamente de las posiciones de los individuos en el mercado, única instancia de asignación de recursos y de lugar en la estructura social. (Baráibar, X. 2002: 112-113.)

Esta situación trae como consecuencia el crecimiento de las desigualdades sociales y el aumento de la vulnerabilidad, ya que

amplios sectores de la población no pueden adquirir en el mercado aquellos bienes necesarios para su reproducción social. Por lo que sería primordial pensar políticas sociales que no agraven las desigualdades, desafiando y vulnerabilizando aún más a los participantes de dichos programas. Sino que apunten a una desmercantilización de las necesidades, posibilitando así que las personas no dependan exclusivamente del mercado para sobrevivir.

Se considera que, aunque se podría justificar la focalización de algunos programas sociales hacia los sectores de la población que se encuentra en peor situación socioeconómica, deben también implementarse, Políticas de carácter más universal, que apunten a la protección de la población en general. De manera de posibilitar procesos de desmercantilización, garantizando el ejercicio real de los derechos sociales, en donde el trabajo ya no sea el único medio de subsistencia.

En cuanto al lugar que ocupan los técnicos en estos programas, se considera de suma importancia, que se generen espacios para reflexionar de manera crítica sobre estos procesos, dado que estamos insertos en todas las etapas del mismo, desde su diseño hasta su implementación.

Desde estos programas se asume un rol controlador y disciplinador de los beneficiarios, bajo el fundamento de preparación para el mercado laboral. ¿Preparación para el mercado laboral? Sabemos que el mercado no ofrece oportunidades para todos, que estamos frente al desempleo estructural, lo que significa la existencia de personas que queriendo trabajar no lo consiguen, son como los define Castel "supernumerarios". Entonces, ¿Es este el rol que quiere asumir el colectivo profesional?

En este sentido se retoma a Castel, que señala que, la tendencia de los profesionales ha sido generalmente dar prioridad a intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para salir, como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran. Pero para que el individuo pueda realmente hacer proyectos, establecer y mantener contratos confiables debe poder apoyarse en una base de recursos objetivos. Para poder proyectarse en el futuro hay que disponer en el presente un mínimo de seguridad. (Castel, R. 2004:97-98).

Si no se brindan esos soportes, que como plantea Castel, no son sólo soportes materiales, sino también los derechos necesarios para poder ser ciudadanos plenos, continuará incrementándose la desigualdad social, sin encontrarle una solución real a la situación.

Han quedado muchas interrogantes por responder y muchos puntos por profundizar. El presente trabajo sólo representa el inicio de una reflexión necesaria para poder intervenir en la realidad actual.

Un punto interesante para profundizar, es el referido al papel que juegan las ONGs y cuan determinantes son en lo que hace a los resultados esperados. En el sentido de que los resultados a los que se llegue respecto a los objetivos planteados, podrían estar determinados en parte, por los contenidos que cada ONG le otorgue al programa, principalmente a las instancias formativas, que si bien el MIDES establece criterios generales, en lo específico depende del perfil de la ONG.

Se considera que al constituirse las Políticas Sociales en uno de los principales espacios de inserción profesional, le otorga mayor

relevancia al análisis crítico que se debe realizar sobre las mismas, aprehendiendo y comprendiendo los intereses que se esconden detrás de ellas, problematizando el rol que asume la profesión, desde el diseño hasta la implementación de las mismas.

Por lo que se considera importante continuar con las reflexiones sobre las políticas sociales implementadas en nuestro país, prestando atención a las que se proyectan desde el MIDES. Hay un supuesto cambio con respecto a las ya implementadas, estableciendo un quiebre con la finalización del PANES y el comienzo del Plan de Equidad. Dicho plan será implementado por el MIDES y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con dos programas medulares: Uruguay Trabaja (MIDES) y Objetivo Empleo (MTSS). En los cuales se observan similitudes y diferencias con respecto a Trabajo Por Uruguay.

El desafío está en que la profesión se asuma como un trabajo reflexivo y crítico, que se constituya en una actividad creadora, que de forma conceptual y práctica, a un lenguaje que le permita decir lo que ve. (Matus,1999)

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- © Abramovich, Víctor y Courtis, Chiristian. Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En: La aplicación de los tratados Internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales. Publicación de PNUD. Bs. Aires. 1998.
- © Antunes, Ricardo. ¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Edit. Antídoto. Argentina, 1999.
- © Baráibar Ribero, Ximena. Aptitud e inaptitud para el trabajo: transformaciones en los sistemas de transformación social. En: Cidade, Proteção e Controle Social. Serviço Social y Sociedade. Nº 72, año XXIII. Edit Cortez. 2002.
- © Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Edit. Paidós. Argentina. 1997.
- © Castel Robert, Haroche Claudine. "Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno." Editorial: Homo Sapiens. 2003. Argentina.
- © Castel Robert. La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido? Ediciones Manantial, 2004. Buenos Aires, Argentina.
- © Coutinho, Carlos Nelson. Notas sobre ciudadanía y modernidad. En: Praia Vermelha. Estudos de política e Teoria Social. Vol. 1 nº 1. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1997
- © Danani, Claudia C. El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad. Argentina. 2004.
- © Esping Andersen, Gosta. Los Tres Mundos del Estado de Bienestar. Edicions Alfons El Magnanim. Valencia, España. 1993.

- © Filgueira Carlos, Filgueira, Fernando. El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Edit. ARCA SRL. Montevideo, Uruguay. 1994.
- © Laurell, Asa C. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En: Montaña, Carlos (Coor.). La Política Social hoy. Cortez Editora. San Pablo, Brasil. 2000.
- © Marshall, T. H. Ciudadanía y Clase Social. 1967.
- © Matus, Teresa. Propuestas contemporáneas en Trabajo Social: hacia una intervención polifónica. Colección Ciencias Sociales. Editorial Espacio. Buenos Aires. 1999.
- © Midaglia, Carmen. La ciudadanía social en debate. En: Ciudadanía en transito. Perfiles para el debate. Comp: Laura Gioscia. Colección Política Viva. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay. 2001.
- © Montaña, Carlos. Políticas Sociais estatais e "terceiro setor": o projeto neoliberal para a atual resposta à "questão social". I Coloquio Brasil/Uruguay: "Questao urbana, políticas sociais e servico social". Escola de Servico Social - UFRJ. Río de Janeiro, 11-12 Abril 2002
- © Netto, José. Capitalismo Monopolista y Servicio Social. Edit. Cortez. San Pablo, Brasil. 1992.
- © Pereira, Potyara. La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social. En: Montaña, Carlos (Coor.). La Política Social hoy. Cortez Editora. San Pablo, Brasil. 2000.
- © Procacci, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar. En: García Soledad, Lukes Steven (comps.) Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Edit. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid, 1999.

#### Fuentes bibliográficas:

- © MIDES. El Uruguay somos tú y yo. Uruguay. 2005.

© Revista: *Uruguay, tu país*. "Con los ojos puestos en la utopía y los pies en la realidad". Presidencia de la República Oriental del Uruguay.  
Año 2. N°7, 2007.

© [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

© [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

## **6. Anexos.**

### **6.1 Antecedentes y descripción del Programa Trabajo Por Uruguay.**

#### ***Antecedentes:***

Los antecedentes en trabajos transitorios y políticas activas de empleo en el Uruguay han transitado principalmente por dos caminos institucionales, desde el Gobierno Central a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), y las diversas experiencias desarrolladas por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

#### **Gobierno Central:**

Existen dos tipos de Programas de empleo implementados desde el Gobierno Central. Por un lado, los Programas que tienen como objetivo principal la creación de empleos transitorios como respuesta a la crisis económica que sufrió el país a partir del año 2002, y por otro, los orientados a la Capacitación Laboral.

#### **-Programas de Empleo Transitorio:**

En el año 2003, como respuesta a la crisis económica, se implemento un Programa de Empleos Transitorios llamado "Actividades Comunitarias", orientado a que los beneficiarios realicen trabajos de valor comunitario.

El objetivo Principal, era generar ingresos mínimos a jefas y jefes de hogares afectados por la crisis, mediante la creación de empleos transitorios. Estaba dirigido a desocupados/das jefas/fes de hogar de bajos ingresos. El requisito para inscribirse a dicho

programa era pertenecer a un hogar sin ingresos. La jornada laboral duraba 6 horas diarias.

Se estableció que debía *"...contemplarse a trabajadores para quienes el trabajo aún posee un valor articulador de sus proyectos de vida personal y familiar. Se comprenderá también a trabajadores de ambos sexos que en su práctica laboral habitual ha sido desarrollada en ámbitos informales e independientes."* Info Pág. 36.

Según el Artículo 1 de el Decreto Presidencial que crea dicho Programa, *"Los Programas de Empleo Directo en Actividades Comunitarias serán aquellos destinados a contribuir al proceso de mejora en los niveles de empleo, mediante la utilización temporal de personal en las tareas y obras implementadas por personas públicas estatales..."*

En una primera fase, durante el año 2003, estuvo dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y coordinado por las intendencias municipales de todo el país. Fue gestionado por Organizaciones No Gubernamentales. En la segunda fase, año 2004, se incluyeron otros actores sociales, como, JUNAE, DINA, SUNCA y PIT-CNT.

#### *-Programas de Capacitación Laboral:*

Estos programas se han implementado desde su comienzo, por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Su objetivo principal es facilitar la inserción en el mercado de trabajo a través de la capacitación. Actualmente lleva a cabo programas orientados a las franjas de la población consideradas con mayor dificultad para encontrar un empleo. Ellos son: PROJOVEN, dirigido a los jóvenes; PROIMUJER, dirigido a mujeres y PROCLADIS, dirigido a discapacitados.

*"Estos programas a grandes rasgos consisten en cursos de capacitación y reconversión laboral, realizados por diferentes organizaciones sociales que funcionan como Entidades de*

*Capacitación, las cuales deben asegurar un mínimo de inserción laboral para sus beneficiarios.”* Info Pág. 38

#### Intendencia Municipal de Montevideo.

Desde la IMM, se han implementado en el último periodo, tres Programas de Empleo Transitorio: Barrido Otoñal, Jornales Solidarios y Trabajo Por Montevideo.

##### *Barrido otoñal:*

Es un Programa Educativo-Laboral coordinado por la Secretaría de la Mujer de la IMM e implementado por ONGs. A su vez se articula con las autoridades locales involucradas.

El Programa consiste en la generación de 147 puestos de empleo transitorio por año, durante 5 meses, con una jornada laboral de 6 horas. La tarea específica consiste en el barrido de veredas, entorno de árboles y papeleras municipales en 7 Centros Comerciales de la Ciudad durante 5 meses. Las Zonas en las que se desarrolla son: 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 14, 16 y 17.

Los requisitos para inscribirse son ser mujer mayor de 18 años de edad jefa de hogar con niños menores a cargo. Tiene que tener bajos ingresos, estar desempleada y con un nivel educativo que no supera los 9 años de escolaridad.

Es un Programa dirigido específicamente a mujeres, tiene como objetivos, *“la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la equidad de género, para mejorar la calidad de vida de las mujeres (...) desarrollar una experiencia sociolaboral de carácter transitorio, dirigido a mujeres jefas de hogar, con bajos ingresos, que promueva el desarrollo de condiciones personales y sociales que les amplíe sus oportunidades para la generación de ingresos propios.”* (Pág. web.WWW.imm).

El componente educativo del Programa se enfoca a la promoción de derechos ciudadanos y se orienta, de acuerdo a los objetivos planteados anteriormente, a promover el desarrollo personal y social de las participantes de manera de aumentar sus posibilidades laborales futuras.

*"En las propuestas educativas desarrolladas, se incluye el abordaje de la nivelación y alfabetización; computación; temáticas vinculadas a derechos sexuales y reproductivos; planificación familiar; autoestima; resolución de conflictos; violencia domestica; derechos civiles y laborales; orientación laboral; cooperativismo; venta y marketing; y gestión de micro empresas." info Pág. 39.*

#### Jornales Solidarios:

Este Programa surgió como respuesta de la IMM a la crisis económica, teniendo como objetivo principal la generación de puestos de trabajo transitorio, para mejorar los ingresos en los meses de invierno de los hogares mas afectados por dicha crisis, además de brindar una experiencia laboral a los participantes.

Este Programa a diferencia del anterior no tuvo el componente educativo, sino que se trato específicamente de un Programa de Empleo Transitorio. Fue implementado por ONGs en coordinación con los distintos Centros Comunales. La tarea se basaba en realizar tareas de infraestructura y visibilidad pública.

#### Trabajo Por Montevideo:

Este Programa apunto a una población con las mismas características de la que participo en Jornales Solidarios, la diferencia con aquel es que tuvo un componente educativo similar al de Barrido Otoñal.

Su objetivo principal era combinar el trabajo y la educación, utilizando al trabajo como herramienta integradora; y educar en empleabilidad y ciudadanía.

### *Descripción del Programa.*

Trabajo por Uruguay (TPU) es un componente del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Tiene como objetivo *"...contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida, mediante un programa sociolaboral que amplía oportunidades educativas y promueve el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida. Para ello se prioriza al trabajo como herramienta de inclusión social."*

La población objetivo del Programa son ciudadanas y ciudadanos inscriptos y ratificados en el PANES, que sean los titulares del ingreso ciudadano y que voluntariamente deseen participar. Además, deberán ser mayores de 18 años, desocupados/as que no perciban ningún tipo de prestación social (salvo Asignación Familiar y prestaciones por discapacidad). (Página web: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy))

Los actores involucrados en el programa son: los protagonistas del Plan de Emergencia, los organismos públicos que seleccionan las tareas de valor local a ser desarrolladas, las organizaciones de la sociedad civil que acompañan el proceso de reinserción social de los protagonistas y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El MIDES actúa definiendo y diseñando el programa, articulando las acciones entre los actores involucrados así como supervisando y evaluando todo el proceso. (MIDES, 2005:19) Una vez conformados los grupos, los protagonistas comienzan en forma simultánea las tareas laborales y formativas. En el curso de los primeros dos llamados de TPU este período duraba 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 potencien 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.

Para desarrollar el programa fue necesaria la articulación de varios actores públicos y privados, a saber: **El Ministerio de Desarrollo Social:** diseña el programa y lo articula entre todos los actores que participan del mismo. **Los organismos públicos:** relevan tareas de valor local que puedan ser desarrolladas por los protagonistas del Programa.

**Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC):** implementan el programa, incorporan a los protagonistas en su plantilla laboral y acompañan los procesos de aprendizaje y reinserción social. Para participar del programa las OSC deben presentar una propuesta, con una intervención laboral formativa integrada. La selección está a cargo de un Tribunal integrado por el Mides, un representante de los organismos públicos y un consultor externo.

**Sindicato Único de la Construcción (SUNCA):** proporciona oficiales especializados para trabajar en las tareas que así lo requieran. El número de jornales no podrá sobrepasar el 5% de los jornales equivalentes de los trabajadores del PANES seleccionados en el Programa.

**Ministerio de Salud Pública, Facultad de Odontología, Intendencias Municipales:** participan en convenio con el Mides para implementar el Programa de Salud Bucal. Dicho programa abarca acciones preventivas y curativas con el objetivo de lograr la rehabilitación odontológica de los protagonistas que participan en Trabajo por Uruguay.

**Equipo de trabajadores del BPS:** los funcionarios del BPS en coordinación con el Mides y las OSC que implementan TPU organizan talleres para explicar los derechos laborales.

Este diseño ha exigido un alto nivel de coordinación interinstitucional y ha permitido un trabajo ágil y eficiente de los recursos tanto económicos como humanos, fortaleciendo el compromiso de apuntar a la mejora de la gestión pública tendiente a eliminar barreras burocráticas.

#### Talleres Formativos:

Con respecto a la formación ciudadana está previsto que se desarrolle en 100 horas totales durante los 6 meses del Programa; los principales ejes temáticos trabajados fueron los siguientes:

Técnicas de búsqueda de empleo: elaboración de un curriculum vitae, entrevista de selección, lectura de avisos clasificados, agencias de colocación. Fortalecimiento a Microemprendimientos como forma de autoempleo.

- La gestión asociativa; cooperativismo.
- El desarrollo humano en la cooperativa.
- El marco normativo de un emprendimiento cooperativo.
- Comercialización y marketing.
- El derecho al trabajo (contrato, el derecho al trabajo como derecho humano; derechos laborales); derecho integral (en general); derechos y obligaciones
- La salud como un derecho
- Protección y prevención de enfermedades y accidentes domésticos (prevención de dolencias, VIH, adicciones, conocer los factores de riesgo, disminuir daños)
- Protección y prevención de enfermedades y accidentes domésticos
- Prevención y atención primaria de la salud
- Identificación de recursos locales
- Fortalecimiento de la autoestima; espacios de fortalecimiento personal
- El mundo del trabajo
- Empleo y desempleo

- Diferentes tipos de inserción laboral
- Trabajo productivo y trabajo reproductivo
- Marcas de género en el mercado de trabajo; violencia institucional y de género
- La situación de la mujer y el hombre, la doble jornada, el ingreso de las jóvenes al mundo laboral
- Los roles: trabajos "masculinos" y "femeninos"; estereotipos; facilitar acceso a recursos locales
- Comunicación y sistemas de información; comunicación verbal y no verbal; la escucha activa
- Fortalecimiento en lectoescritura y cálculo; acercamiento a la informática;
- Trabajo sobre competencias laborales básicas para desempeñarse en el ámbito laboral.
- Hábitos de convivencia y de trabajo (hábitos de trabajo, cumplimiento de tareas y horario, puntualidad, reglamentos y disposiciones, relación con las figuras de autoridad, compañerismo y solidaridad, el grupo de trabajo, responsabilidad, actitud proactiva; organización, administración y calidad en el trabajo; planificación de acciones, de la producción, toma de decisiones, distribución de tareas, cooperación; reglamento de trabajo)
- Diferentes formas de acceso a la educación formal y no formal
- Seguridad laboral Liderazgo
- Trabajo en equipo
- Negociación y resolución de conflictos
- Modelos de gestión y toma de decisiones
- Liderazgo
- Trabajo en equipo
- Negociación y resolución de conflictos
- Derechos sexuales y reproductivos
- Higiene
- Seguridad social

- Participación ciudadana; formación y actualización ciudadana; derecho a la ciudadanía, manejo ciudadano
  - Orientación ocupacional: autodiagnóstico, expectativas, identificación de necesidades de capacitación
  - Itinerario formativo ocupacional; proyecto personal
  - Higiene ambiental
  - Contexto productivo regional, nacional y local; cambios actuales en el mundo del trabajo, flexibilización y precarización, empleo y autoempleo; concepto de empleabilidad.
  - La organización de los trabajadores
  - Vida cotidiana; potenciar interacción e integración a redes
  - Economía social
  - Derecho a un nombre
  - Derecho a la vida
  - Derecho a la educación (informática; información sobre recursos educativos)
  - Derecho a la recreación, el esparcimiento y el disfrute de los bienes y servicios culturales de los barrios.
- Respecto a las **Competencias específicas** de todas las propuestas presentadas solamente un 29% propusieron temáticas en capacitación específica:
- Construcción, jardinería y pintura
  - Manejo y mantenimiento de máquinas de jardinería y herramientas de mano
  - Formación básica en jardinería y/o huertas orgánicas
  - Albañilería, herrería, jardinería, atención al público y ventas
  - Albañilería