

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

"De la Vulnerabilidad a la Vulnerabilidad":
análisis del programa Uruguay Trabaja a partir
del discurso de sus protagonistas

Lucía Cajaraville Rodríguez
Tutora: Ximena Baráibar

2014

INDICE

INDICE	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL	6
I.I El trabajo como soporte privilegiado de inscripción en la estructura social.....	6
I.I.II La gran transformación.	7
I.II El impacto del paradigma Neoliberal a nivel de políticas sociales	11
I.I.II.I Principales características del diseño de las políticas sociales de la década del 90.....	13
CAPITULO II: CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO EN EL CUAL SE INSCRIBE URUGUAY TRABAJA	16
II.I La crisis del 2001-2002 y el posterior triunfo del Frente Amplio.	16
II.II Segundo período de gobierno del Frente Amplio.	19
II.III La situación socioeconómica de Uruguay durante el período 2011-2014.....	20
II.IV La situación socioeconómica de Lavalleja en el período 2011-2013.....	22
CAPITULO III: PLAN DE EQUIDAD Y PROGRAMA URUGUAY TRABAJA	24
III.I De la emergencia a la equidad.....	24
III.II Programa Uruguay Trabaja.....	25
III.II.I Componentes centrales del programa.	27
III.II.II Participantes.	28
III.II.III Resultados alcanzados por el programa.	29
III.II.IV Metas propuestas para el 2012.	31
III.II.V Resultados alcanzados en 2012 a nivel nacional.....	32
III.III Aspectos metodológicos del trabajo de campo.	33
III.IV Resultados obtenidos.	35
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PROGRAMA URUGUAY TRABAJA	42
IV.I Uruguay Trabaja, ¿una política de inserción o de integración?.....	42
IV.II De la vulnerabilidad a la vulnerabilidad.....	44
CAPÍTULO V: CONSIDERACIONES FINALES	48

BIBLIOGRAFÍA	51
ANEXOS	54
Anexo I.I: Pauta de entrevista para ex participantes del programa Uruguay Trabaja:	54
Anexo I.II: Pauta de entrevista para Coordinadora Departamental del MIDES.....	56
Anexo I.III: Pauta de entrevista para ex Trabajadora Social del programa Uruguay Trabaja:	57
Anexo II.I: Entrevista N°1 a ex participante de Uruguay Trabaja.	58
Anexo II.II: Entrevista N°2 a ex participante de Uruguay Trabaja.	66
Anexo II.III: Entrevista N°3 a ex participante de Uruguay Trabaja.	72
Anexo II.IV: Entrevista N°4 a ex participante de Uruguay Trabaja.	76
Anexo II.V: Entrevista N° 5 a ex participante de Uruguay Trabaja.	81
Anexo II.VI: Entrevista N°6 a ex participante de Uruguay Trabaja.	85
Anexo III.I: Entrevista a la Coordinadora Departamental del Ministerio de Desarrollo Social.	89
Anexo III.II: Entrevista a ex Trabajadora Social del programa Uruguay Trabaja.....	100

INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye la Monografía Final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social del Plan de Estudios 1992, de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR).

La mencionada Monografía, presenta como objetivo principal contribuir al debate de las actuales políticas sociales de nuestro país, específicamente aquellas vinculadas a programas socioeducativos laborales. Para ello, el eje central del presente trabajo se coloca en la realización de una lectura crítica a uno de los componentes del Plan de Equidad, puntualmente al programa Uruguay Trabaja, centrando el análisis en la expresión del mismo en la ciudad de Minas, Departamento de Lavalleja.

El interés por el tema seleccionado, parte básicamente por un motivo académico que también responde a un interés personal. Desde el punto de vista académico, el interés radica en que se considera que las temáticas vinculadas a la protección social, las políticas sociales, así como la importancia del trabajo como medio de integración social, son las áreas en las cuales se ha tenido una formación profunda y permanente, a lo largo de toda la Licenciatura. Dicha formación ha motivado un interés personal en las mencionadas temáticas, fundamentalmente en lo que refiere al trabajo, entendiéndolo como la actividad humana fundamental para la satisfacción de las necesidades así como la actividad a partir de la cual los seres humanos organizan su vida cotidiana.

Respecto a la elección del programa Uruguay Trabaja como política social a analizar, la misma refiere a que se considera que el mencionado programa responde a una de las líneas que innova el gobierno del Frente Amplio en el 2005 en el marco del Plan de Emergencia, y mantiene en el Plan de Equidad desde sus comienzos en 2008 hasta la actualidad, y además declara promover procesos de integración social y de mejoras en el nivel de empleabilidad de los participantes.

Se escogió trabajar con la expresión del programa en la ciudad de Minas, por ser la ciudad en la que me encuentro, lo cual facilitó el acceso al conocimiento sobre programa, y además para aportar conocimiento sobre el funcionamiento y las valoraciones que del programa se tienen en el interior del país. Paralelamente ello implica realizar una contextualización de la realidad socioeconómica de la ciudad, fundamentalmente en lo que refiere al mercado laboral.

Para poder llevar adelante el trabajo, se plantea como objetivo general contribuir al debate sobre el impacto que tienen los programas socioeducativos laborales para favorecer procesos de integración social.

Asimismo, se proponen como objetivos específicos:

1. Debatir sobre el diseño del programa Uruguay Trabaja como política social, colocando el énfasis sobre su semejanza con las políticas sociales neoliberales y cómo ello afecta en los resultados obtenidos.

2. Conocer el funcionamiento del programa Uruguay Trabaja y la valoración que del mismo se realiza a nivel institucional (MIDES).

3. Conocer el funcionamiento del programa Uruguay Trabaja y la valoración que del mismo realizan los ex participantes a partir del discurso de los mismos.

4. Indagar cuál ha sido la trayectoria laboral de los ex participantes previamente a su inserción en el programa y una vez finalizado el mismo.

Para comenzar con este trabajo de carácter monográfico, se considera pertinente plantear en el **capítulo uno**, el marco conceptual que sirve de sustento teórico para el análisis del programa.

El mencionado marco conceptual, está compuesto por dos grandes ejes teóricos, por un lado un eje vinculado a la importancia del trabajo como medio para la integración social, y por otra parte un segundo eje que refiere al impacto del Neoliberalismo en el diseño y ejecución de políticas sociales.

En el **segundo capítulo**, se plantea el contexto político, económico y social en el cual se inscribe el programa Uruguay Trabaja a nivel nacional, entendiendo que éste incide de manera significativa al momento de implementar programas de ésta índole.

Para finalizar se realiza una breve descripción de la situación socioeconómica del departamento de Lavalleja, a fin de contextualizar el escenario en el cual se llevó a cabo el trabajo empírico.

La primera parte del **capítulo tres** comienza con una breve descripción del Plan de Equidad, para luego colocar el énfasis en la descripción del programa Uruguay Trabaja, entendiendo la relevancia que supone conocer el Plan, y puntualmente el programa para su posterior análisis.

En cuanto al programa Uruguay Trabaja, se dará a conocer cuál es el lugar que ocupa dentro del Plan de Equidad, cuál es su objetivo general, sus objetivos específicos, la diversidad de actores que participan en él -tanto estatales como de la sociedad civil-, su población objetivo, los requisitos necesarios para participar del mismo, así como también las evaluaciones que del mismo se han realizado por parte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

Seguidamente, se describen las técnicas metodológicas utilizadas para la realización del trabajo de campo, comenzando con la entrevista semi estructurada, como técnica empleada para la recolección de información, seguida del análisis del discurso, como técnica utilizada para el análisis de las entrevistas.

Para finalizar el capítulo, se presentan de forma sintetizada los resultados obtenidos de las seis entrevistas realizadas a ex participantes, y de las dos realizadas a informantes calificados.

En el **cuarto capítulo**, partiendo del marco conceptual desarrollado anteriormente, y con la utilización de la técnica de análisis de discurso, se analiza en qué medida el programa constituye o no, una herramienta para una posible reinserción laboral que garantice de alguna manera la integración social, partiendo del análisis de las entrevistas realizadas a nivel institucional así como las realizadas a los propios participantes.

Seguidamente se realiza un análisis del diseño de la política social Uruguay Trabaja, la semejanza de éste con el diseño de las políticas sociales neoliberales, a fin de poder visualizar cómo afecta dicha semejanza en los resultados obtenidos, de acuerdo al discurso de los entrevistados.

En el **capítulo final** se realizará una síntesis de lo trabajado y se expresan las consideraciones finales.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL

Como fuera señalado al comienzo de este documento, en este primer capítulo se desarrolla el marco conceptual que será utilizado como sustento teórico para el análisis del programa y de las entrevistas realizadas a ex participantes, así como a informantes calificados.

I.1 El trabajo como soporte privilegiado de inscripción en la estructura social.

Este primer eje parte de la discusión respecto a la importancia que adquiere el acceso a un trabajo en relación a la integración en la sociedad, desde la perspectiva de Robert Castel.

Para ello, es necesario retomar al período de posguerra en el cual tiene lugar la consolidación de la sociedad salarial, colocando el énfasis en lo que ésta implicó a nivel de protección, para detenernos en la crisis del mencionado modelo de sociedad y en sus consecuencias, las cuales se consideran están presentes aún en la actualidad.

Antes de comenzar a explicar los medios, contextos y formas mediante las cuales la sociedad salarial se consolida, es pertinente dar cuenta de la definición que Castel plantea sobre la estructura de dicho modelo de sociedad.

De acuerdo al autor, la estructura de la sociedad salarial *“...se constituye alrededor de un continuo de posiciones salariales que son a la vez diferentes y están estructuralmente relacionadas entre sí, puesto que forman parte de un mismo conjunto interdependientes.”* (Castel, 2009:19)

A su vez Castel (2009) señala que la distinción es una característica de la sociedad salarial, y las categorías socio-profesionales, de acuerdo al lugar que ocupan en la división social del trabajo, participan de dicha distinción procurando acercarse a la categoría del estrato superior.

La consolidación de la sociedad salarial ocurre luego de la Segunda Guerra Mundial, y fundamentalmente con el surgimiento del Estado Social con el cual *“El conjunto de la sociedad está atrapado en sistemas de regulaciones colectivas que preservan cierta redistribución de los recursos y sobre todo garantizan protecciones extendidas a la gran mayoría de los ciudadanos.”* (Castel, 2009:23)

Paralelamente, el medio que permitió la consolidación de la condición salarial, ha sido, de acuerdo al autor, la inscripción del salariado en colectivos de trabajo así como sindicatos, junto con las

regulaciones del mercado de trabajo y de la protección social por parte del Estado Social, donde éste último es la instancia del colectivo por excelencia.

Como consecuencia de todo lo señalado anteriormente, “...*había operado así una suerte de sinergia entre la organización colectiva del trabajo, la existencia de interlocutores sociales que actuaban como actores colectivos y una presencia fuerte del Estado social que daba un carácter legal y obligatorio a los equilibrios negociados entre los intereses del capital y los del trabajo.*” (Castel, 2009:23)

Es en ésta sociedad salarial en la cual “*El trabajo se ha vuelto el empleo, es decir un estado dotado de un estatuto que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro...*” (Castel, 2004:42)

Es de ésta manera, por medio de las protecciones colectivas, que el trabajador pasa de una condición de precariedad a una condición salarial en la cual cuenta con recursos que le permiten regir el presente y dominar los avatares del futuro. A éste conjunto de derechos y recursos a los cuales acceden los trabajadores por medio de los colectivos, es lo que Castel (2009) denomina como *propiedad social*, entendiéndola como el “...*basamento de recursos y derechos que en la sociedad moderna dieron a la mayoría de los individuos (aquellos que no estaban protegidos y reconocidos sobre la base de la propiedad privada) los medios de su independencia y los proveyeron así de una ciudadanía social, semejante a la ciudadanía políticas.*” (Castel,2004: 26)

La generalización de la *propiedad social*, les brindó a los asalariados la capacidad de existir como individuos portadores de derechos, capacidad a la cual anteriormente sólo accedían aquellos que poseían una propiedad privada.

I.I.II La gran transformación.

El advenimiento del nuevo régimen del capitalismo postindustrial, el cual provoca, de acuerdo a Castel (2004) “*la gran transformación*”, promueve un cambio en el cual se pasa de una dinámica de desindividualización a una dinámica de reindividualización, así como también cambia la organización del trabajo.

De acuerdo a Castel (1997), independientemente de cuales fueran las causas, la *gran transformación* que afectó a la sociedad a principios de la década del setenta, se manifestó en primer lugar con la transformación en la problemática del empleo.

El autor advierte, que una de las consecuencias más visibles en lo que respecta a las transformaciones en el mercado laboral, fue el aumento del desempleo, sin embargo señala que la precarización del trabajo, es uno de los cambios más significativos que han ocurrido en el mundo del trabajo.

La precarización del trabajo ha significado que *“El contrato de trabajo por tiempo indeterminado (...) que es la forma más estable de empleo (...) está perdiendo su hegemonía.”* (Castel, 1997:404), lo que ha tenido como consecuencia, el desarrollo de *“...una multitud de situaciones heterogéneas: contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de ‘empleos ayudados’...”* (Castel, 1997:404)

Además de la precarización del trabajo, asistimos a una flexibilización de las relaciones laborales y a *“...una fragmentación de los empleos (...) de ello resulta una multiplicidad de situaciones (...) trabajo a tiempo parcial, intermitente, trabajo “independiente” pero estrechamente subordinado a un contratista o demandante, nuevas formas de trabajo a domicilio como el teletrabajo, tercerización o subcontratación...”* (Castel, 2004: 105). La flexibilización del trabajo, no solo supone la necesidad del trabajador de adecuarse a una tarea determinada, sino que también *“...exige que el operador esté de inmediato disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda.”* (Castel, 1997:406)

Una de las formas que encuentra el autor para ejemplificar los mencionados cambios al interior de la estructura del trabajo, es citando la pérdida de hegemonía de la división tayloriana del trabajo, el cual se reconfigura, y *“...el trabajo se organiza en pequeñas unidades que auto-administran su producción, las empresas apelan más ampliamente a los temporarios y a los contratados, y practican la tercerización en una gran escala.”* (Castel, 2004:24)

Como consecuencia de estas transformaciones en el mundo del trabajo, Castel (2004) afirma que *“Estamos en verdad y cada vez más en una ‘sociedad de individuos’ (...) en la cual la capacidad de conducirse como un actor social responsable es cada vez más requerida y cada vez más valorizada.”* (Castel, 2004:26-27). Y es en ésta *sociedad de individuos* donde conviven los *individuos por exceso* y los *individuos por defecto*, en el caso de los primeros, éstos están provistos de medios, bienes y recursos, en cambio los segundos carecen de los medios necesarios para garantizarse una independencia social. De acuerdo con Castel (2004), la presencia de los *individuos por defecto* *“...prueba hoy que la dinámica de la modernidad también conlleva una posibilidad de de scalificación del individuo.”* (Castel, 2004:27)

Para ejemplificar quiénes pueden llegar a ser considerados como *individuos por defecto*, Castel (2004) plantea la siguiente interrogante: “...un desocupado de larga duración, un beneficiario del Ingreso Mínimo de Inserción (RMI) (...) ¿son reconocidos y tratados como individuos de pleno derecho?”, el autor afirma que la respuesta es no. Las razones por las cuales el autor considera que no son reconocidos ni tratados como individuos de pleno derecho, es porque a éstos, “...les faltan los recursos para poder llevar a cabo sus proyectos y ser dueños de sus elecciones. A menudo viven al día y dependen de la (...) asistencia pública que sin duda les concederá ayuda, pero haciéndoles sentir con claridad que no pertenecen al régimen común.” (Castel, 2004:27)

Como fuera señalado anteriormente, el fin de la sociedad salarial comienza con el pasaje de una dinámica de desindividualización a una dinámica de reindividualización, ésta última “Maximiza las posibilidades de unos e invalida las de otros (...) tiende a escindir dos perfiles de individuos: unos provistos de todos los recursos y otros a quienes les faltan los medios para realizar sus aspiraciones sociales.” (Castel, 2004:27).

Estos dos perfiles planteados por el autor, se materializan en el mercado de trabajo, dado que éste está conformado por un “...‘mercado primario’, formado por elementos calificados, mejor pagados, más protegidos y estables, y un mercado ‘secundario’, constituido por personal precario, menos calificado, sometido directamente a las fluctuaciones de la demanda.” (Castel, 1997:411)

Otra de las consecuencias que trae aparejado el advenimiento del nuevo régimen, y que a su vez se encuentra relacionado con lo expresado anteriormente respecto a los *individuos por defecto* y *por exceso*, es la transformación en la modalidad de intervención del Estado, “...el cambio signa el pasaje desde políticas llevadas a cabo en nombre de la integración, hasta políticas conducidas en nombre de la inserción”. (Castel,1997: 422).

Cabe destacar que el autor entiende como *políticas de integración*, a aquellas que buscan la homogeneización de la sociedad, como por ejemplo la promoción del acceso de todos a los servicios sociales, desarrollo de las protecciones, así como también la reducción de las desigualdades sociales.

Respecto a las *políticas de inserción* Castel (1997) entiende que las mismas “...obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas.” (Castel, 1997:422).

De acuerdo a Castel (2004) estas *políticas de inserción* se vienen multiplicando desde mediados de los años setenta, y están dirigidas a aquellos individuos que se encuentran por fuera del mercado de trabajo, y por tanto son inferiores a las protecciones procedentes del trabajo. El autor también señala, que éstas políticas son condicionales “...son otorgadas a públicos que deben demostrar que están en déficit respecto al régimen común.”(Castel, 2004:28). Además de su carácter

condicional, el autor advierte que las mismas se inscriben “...en una lógica de la contraprestación: los beneficiarios deben colaborar con los dispositivos que les son propuestos para ayudarlos.” (Castel, 2004:28)

Con éstas dos características de las políticas de inserción, el autor deja entrever como éstas últimas responden a “...una lógica mercantil en el campo de lo social (...) y la extensión del llamado a la responsabilidad del individuo...” (Castel, 2004:28-29)

Como fuera señalado anteriormente, el autor clasifica a los individuos en dos tipos, por una parte los *individuos por exceso* y por otra parte los *individuos por defecto*, a estos dos tipos ideales, Castel los define, entre otras cosas, a partir de su situación en el mercado de trabajo, ya sea porque que se encuentran fuera o dentro del mismo. De ahí la importancia que le adjudica al trabajo, entendiéndolo como “...un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social”. (Castel, 1997:15). Ello implica que existe “...una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección social que ‘cubren’ a un individuo ante los riesgos de la existencia”. (Castel, 1997:15).

De ésta correlación que establece el autor, deriva la creación de las llamadas “Zonas de cohesión social”, las mismas están compuestas por tres zonas, una denominada de *integración*, otra de *desafiliación*, y por último la llamada zona de *vulnerabilidad*.

Los individuos ocupan una zona u otra, de acuerdo a la relación existente entre el lugar que ocupan en el mercado de trabajo y en las redes de sociabilidad. De acuerdo a ello, Castel (1997) determina que en la zona de *integración*, se encuentran aquellos individuos que presentan una asociación trabajo estable-inserción relacional sólida.

La zona de *desafiliación*, es entendida por el autor como opuesta a la zona de integración, dado que están dentro de ella aquellos individuos que carecen de una participación en la actividad productiva así como también de un aislamiento relacional.

Por otra parte, Castel (1997) define la zona de *vulnerabilidad*, como una zona intermedia entre la integración y la desafiliación, dado que se encuentran en ella aquellos individuos que presentan simultáneamente, situaciones de precariedad respecto al trabajo y fragilidad respecto a soportes de proximidad.

Cabe señalar que al interior de las zonas, los individuos no permanecen estáticos, se movilizan de una zona a otra, uno de los principales factores que incide en la movilidad de los individuos, ya sea

ascendente o descendente, es la economía, tanto en los períodos de crisis como de prosperidad económica, los individuos se movilizan de una zona a otra.

Por último, a las zonas de *integración, desafiliación y vulnerabilidad*, Castel (1997) suma una cuarta zona de *asistencia*, en ésta última se encuentran aquellos individuos que por su frágil estatuto social y su precariedad económica, resultan beneficiarios de prestaciones sociales por parte del Estado.

I.II El impacto del paradigma Neoliberal a nivel de políticas sociales

De acuerdo con Midaglia y Antía (2007), en la primera mitad del siglo XX en Uruguay se consolidó un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universal con amplia cobertura en el área de la educación, la salud y el trabajo. Una de las características de este período fue el lugar central que ocupó el Estado como proveedor de bienes sociales y conductor del desarrollo económico del país.

Pese a ello, como bien advierten Midaglia y Antía (2007), en la segunda mitad del siglo XX, luego de la dictadura cívico-militar de 1973 y la posterior reapertura democrática, se produjeron en nuestro país un conjunto de reformas sociales. Éstas comenzaron en la década del 90, mientras transcurría el primer y único período de gobierno del partido Nacional, encabezado por el entonces presidente Luis Alberto Lacalle, quién promovió “...*la instalación y profundización de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado, y como respuesta al surgimiento de nuevas problemáticas sociales en el país.*” (Midaglia y Antía, 2007:134).

Como señalan Midaglia y Antía (2007), una de las mayores consecuencias de éstos cambios fue la reestructuración del sistema de protección social, el cual se convierte en un sistema mixto en el que conviven servicios de carácter estatal con aquellos de índole semi-privatizados, junto con un nuevo modelo de prestaciones de carácter focalizado.

Es en la década de los noventa que se encuentra en pleno auge el modelo de Estado Neoliberal, dicho modelo percibe los problemas sociales como “...*necesidades puntuales de carácter transitorio que no constituyen un producto de la forma de organización de la sociedad...*” (Soldano y Andrenacci, 2005: 27). Este período presentó como premisa central la reducción de la intervención del Estado, tanto en los aspectos económicos como en lo sociales.

De acuerdo con Soldano y Andrenacci (2005), el centro de atención de las políticas sociales se transforma, dejando de lado la extensión de la protección pública por medio del empleo formal y de

grandes instituciones universalistas, para centrarse en la lucha contra la pobreza generando la desuniversalización de los esquemas públicos, concentrándose en programas específicos y focalizados de intervención asistencial, diferenciados de los predecesores del Estado de Bienestar.

Para comprender más claramente los cambios ocurridos en la década del noventa en materia de políticas sociales es preciso destacar cuáles son, de acuerdo a Soldano y Andrenacci (2005), las esferas de las políticas sociales, y cómo se han transformado en el pasaje del Estado Social al Estado Capitalista Neoclásico. Las mencionadas esferas de las políticas sociales son tres: políticas de trabajo, políticas de servicios universales, y por último políticas de asistencia.

Durante el período del Estado Social, algunas de las **políticas de trabajo** implementadas fueron: *“Políticas de pleno empleo y de generalización de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa.”* (Soldano y Andrenacci, 2005: 40).

Respecto a las **políticas de servicios universales** durante el Estado Social, de acuerdo a los autores, se expandió el sistema de educación pública tanto la educación media como la superior. A su vez, se crea un sistema de salud pública y servicios de infraestructura social básica, siendo ambos subsidiados por el Estado.

En cuanto a la **política asistencial**, el Estado Social ejecutó programas sociales, tanto de transferencia de bienes como también de servicios e ingresos, dirigidos a aquellos individuos en situación de pobreza hasta su inserción o reinserción en el mercado laboral.

Con el auge del Estado Capitalista Neoclásico, continuando con los aportes de Soldano y Andrenacci (2005), estas tres esferas de la política social han sufrido algunas transformaciones.

En cuanto a las **políticas de trabajo**, en el Estado Capitalista Neoclásico, se han implementado *“Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad. Políticas de desregulación y flexibilización contractual. Remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y regulación pública.”* (Soldano y Andrenacci, 2005: 41)

Respecto a los **servicios universales**, entienden los autores que éstos han declinado, a favor de la descentralización de la gestión y la privatización de los servicios públicos.

Por último, en materia de **política asistencial**, los autores advierten que se ha multiplicado la cantidad de programas sociales y con ello se intensificó la focalización de la población beneficiaria.

I.II.I Principales características del diseño de las políticas sociales de la década del 90.

A partir de la década de los noventa, comienza a implementarse un modelo de políticas sociales que tiene como características fundamentales la focalización, la transitoriedad, la residualidad, y la participación de la sociedad civil.

La **focalización** implica “...*identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita.*” (CEPAL apud Baráibar, 2005: 161).

De acuerdo con Baráibar (2005), la opción de focalizar los proyectos en aquellos grupos poblacionales más vulnerables, se fundamenta en dos argumentos: 1) Reducción del costo fiscal, dado que el mismo es menor al no cubrir a toda la población como en el caso de las políticas universales. 2) Permitiría llegar directamente a los sectores más vulnerables de la sociedad, logrando así una asignación y prestación de recursos más eficaz.

A su vez como bien señala Baráibar (2003), la focalización de las políticas sociales al pretender llegar “a los más pobres”, implica necesariamente que éstos acrediten su condición de pobres, en una suerte de re-estigmatización. Es decir, no basta sólo con encontrarse en una situación de vulnerabilidad social y económica, sino que además es necesario demostrarla.

Por otra parte, de acuerdo con Baráibar (2003), con el carácter focalizado de la política social, se corre el riesgo de generar un efecto contrario al deseado, en lugar de estimular a los individuos para salir de la situación de vulnerabilidad y convertirse en un instrumento para la superación de la pobreza, puede terminar estimulando la propia situación de vulnerabilidad social, permaneciendo en ella para el acceso al beneficio.

Otra característica del diseño de las políticas sociales del período neoliberal, es la **transitoriedad**, es decir el corto plazo que presentan los programas en cuanto a la participación en los mismos.

Respecto al tema, advierte Baráibar (2003) que parecería no visualizarse el hecho de que las mejoras en la realidad social y económica de los participantes se observan durante la puesta en marcha del programa, lo cual se relaciona con la ejecución del mismo, pasando por alto que una vez que culminan la participación en el mismo, la situación puede llegar a ser como antes del ingreso al programa.

En consecuencia, señala Baráibar (2003) la necesidad de realizar más evaluaciones, luego de un tiempo de finalizada la participación de los individuos en el programa.

En cuanto al carácter **residual** del diseño de las políticas sociales, éste radica en que *“...la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios.”* (Baráibar, 2005:160).

A su vez, la residualidad de las políticas sociales puede visualizarse *“...en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar.”* (Baráibar, 2007; 26).

Otra de las características de las políticas sociales neoliberales, remite a la **participación de la Sociedad Civil** en la provisión de bienestar.

Desde la perspectiva neoliberal, se entiende que la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación de programas es significativamente útil porque *“...las entidades de la sociedad civil realizarían una prestación más eficiente (a menor costo), más humana y eficaz. Las cualidades de estas asociaciones (confianza, dedicación, solidaridad, flexibilidad, capacidad para acceder a los ‘realmente necesitados’ por medio de un conocimiento personal o local) los habilita a asumir funciones públicas.”* (Midaglia; Montangut apud Baráibar, 2005:161)

De acuerdo con Baráibar (2005), la perspectiva neoliberal sostiene que las organizaciones de la Sociedad Civil no solo serán más eficientes y eficaces, sino que con su participación, se distribuye la responsabilidad en la sociedad.

Para finalizar, se considera que las políticas sociales que reúnen estas cuatro características señaladas, *“...asimilan los problemas centrales de la población a la falta de ‘competencias sociales’ y en consecuencia el Estado contribuye a reforzar la organización social a través de propuestas educativas informales que se orienten a cualificar a las personas.”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2000:45)

Es decir que las políticas sociales que comparten un diseño focalizado, transitorio, residual y que cuentan con la participación de la sociedad civil, no promueven una ciudadanía social, sino una suerte de “ciudadanía asistida” o “subsidiada”, que “...*aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse ‘con más cantidad de competencias’ en el universo de su inmediatez.*” (Cardarelli y Rosenfeld, 2000:46).

CAPITULO II: CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO EN EL CUAL SE INSCRIBE URUGUAY TRABAJA.

Como se mencionó en la introducción de este documento, se considera imprescindible para analizar el programa Uruguay Trabaja (UT) realizar una descripción del contexto político y socioeconómico en el cual se inscribe el programa a nivel nacional, y luego una breve descripción de la situación socioeconómica del departamento de Lavalleja, a fin de contextualizar el escenario en el cual se llevó a cabo el trabajo empírico.

II.I La crisis del 2001-2002 y el posterior triunfo del Frente Amplio.

El año 2000 comenzó con un nuevo gobierno del partido Colorado, esta vez liderado por el entonces presidente Dr. Jorge Batlle, quién debió afrontar en 2002 la peor crisis económica y social de toda la historia del Uruguay. La mencionada crisis que comienza a palpitrarse a fines de 2001 en Argentina, tuvo como una de sus mayores consecuencias en Uruguay, el declive de los bancos Comercial, Caja Obrera, de Crédito y Montevideo.

La situación que enfrentaba el Uruguay en el año 2002, ha sido catalogada por Filgueira (2002) como una crisis de inflación, salario y empleo, que ha favorecido el incremento radical de la pobreza así como también de la indigencia. Como fuera señalado por Antía et al. (2013), los porcentajes de pobreza e indigencia durante el período de crisis, se ubicaron en un 40 y 13 % respectivamente.

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre septiembre y noviembre de 2002 la tasa de desempleo alcanzó una cifra record del 20%, siendo un 16.9 % hombres y un 23.3 % mujeres; mientras la tasa de empleo se ubicaba en un 47.7 %.

Sobrellevada la crisis, en octubre del año 2004 acontece un hecho histórico en el ámbito político del Uruguay, a treinta y tres años de su fundación, el FA gana las elecciones nacionales por primera vez en la historia, de la mano del Dr Tabaré Vázquez.

El comienzo de la gestión del gobierno del FA en marzo de 2005, se dio en “...*un contexto de reactivación económica post crisis, pero en el que aún persisten un cúmulo de consecuencias sociales generados por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002.*” (Midaglia y Antía, 2007:141).

De acuerdo con Midaglia y Antía (2007), el FA asumió tres líneas de acción política en relación al sistema de bienestar y protección social del Uruguay, por un lado medidas de tipo restauradoras, por

otra parte medidas de tipo innovadoras, y por último medidas cautelosas que posibilitaron algunas reformas en ciertas prestaciones. A continuación se realizará una breve descripción de las mencionadas medidas.

En cuanto a las **medidas de carácter restaurador**, la reinstalación de los Consejos de Salarios (suspendidos en la década del noventa) supuso la aplicación de una política “...*altamente significativa luego de un extenso período de desregulación laboral, en la medida que tiende al mejoramiento de las pautas salariales de diversos sectores de trabajadores, a la vez que fortalece a las organizaciones de representación de intereses en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales.*” (Midaglia y Antía, 2007: 143). Además de la reinstalación, se sumó al ámbito de negociación, por primera vez en la historia, a los trabajadores rurales.

Cabe destacar además, de acuerdo a Antía et al (2013), que junto a la reinstauración de los Consejos de Salarios, el primer gobierno de la coalición de izquierda, aplicó otras medidas relacionadas con el mercado laboral, como lo son la recuperación del salario y la promoción de la formalización del empleo.

En lo que refiere a las **medidas de carácter innovador**, las mismas se ubican en distintas áreas sociales, centrándose en políticas que den respuesta a problemáticas como la pobreza y la vulnerabilidad social.

Como bien señalan Midaglia y Antía (2007), las problemáticas mencionadas anteriormente han sido privilegiadas por la primera administración del FA, llevando a cabo tres políticas centrales: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el diseño e implementación del Programa de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el diseño y promoción del Plan de Equidad (PE). De las tres medidas señaladas, éste trabajo se centrará en las últimas dos.

El PANES “...*se proyectó como una intervención pública transitoria, diseñada para funcionar en los dos primeros años de gobierno. La misma se organizó en base a siete componentes que promovían un enfoque integral, entre los que destacan el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario y el alojamiento de personas en situación de calle. Este programa focalizó su acción en el segmento social considerado indigente...*” (Midaglia y Antía, 2007:144)

En cuanto al Plan de Equidad¹, advierten Midaglia y Antía (2007), que el mismo está diseñado para el largo plazo, a diferencia del PANES, y presenta como objetivo trabajar en la reducción de la

¹ Los contenidos centrales del Plan de Equidad serán desarrollados en el Capítulo III.

brecha de desigualdades vigentes en el país, ya sean económicas, de etnia, de género, entre otras. Es en el marco del PE, que se desarrolla el programa Uruguay Trabaja (UT), como una nueva versión del programa socioeducativo laboral que en el PANES se dio a conocer como Trabajo por Uruguay (TU).

Como bien destacan Midaglia y Antía (2007), otra de las grandes innovaciones de este primer gobierno del FA, ha sido la ambiciosa reforma de la salud, la cual parte de la propuesta de crear un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El objetivo principal de este nuevo sistema de salud, es garantizar el acceso universal a los servicios de salud.

Este nuevo sistema de salud trae consigo un conjunto de innovaciones que se describirán a continuación: “... i) *en el modelo de atención de salud, a través de la jerarquización del primer nivel de atención; ii) en la forma de gestión, mediante la articulación de servicios públicos y privados, con un órgano central de gobierno- la ‘Junta Nacional de Salud’-, y, finalmente, iii) en el sistema de gasto y financiamiento del sector, a través de la creación de un fondo único de salud –FONASA- administrado centralmente.*” (Midaglia y Antía, 2007:147)

Respecto al tercer tipo de medidas adoptadas por el primer gobierno del FA, catalogadas por Midaglia y Antía (2007) en el marco de un tipo de política **cautelosa**, se encuentran el sistema de educación pública y de seguridad social, espacios que sufrieron en la década del noventa grandes reformas. En este documento se hará referencia solamente al sistema de seguridad social.

De acuerdo con Midaglia y Antía (2007) en el caso del sistema de seguridad social, éste fue el campo del servicio social que padeció más fuertemente el cambio de orientación en la década del noventa, a través de la incorporación del mercado como agente proveedor de bienestar, consagrándose por tanto un sistema mixto público-privado, con la creación, por medio de la ley 16.713, de la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)

En cuanto a las medidas adoptadas por el primer gobierno del FA respecto a la seguridad social, éste “...*ha promovido la realización de un ‘Diálogo Nacional sobre Seguridad Social’, orientado a crear un ámbito en el que especialistas, actores de la sociedad civil y del gobierno discutan acerca de los principales problemas que presenta el sistema, así como planteen posibles propuestas de reformas*” (Busquets y Setaro apud Midaglia y Antía, 2007: 145)

II.II Segundo período de gobierno del Frente Amplio.

En noviembre de 2009, luego de enfrentar una instancia de ballottage, el FA vuelve a triunfar en las urnas, accediendo a la presidencia de la República bajo el mandato de José Mujica, el cual se mantiene hasta la actualidad.

Respecto a éste segundo gobierno de la coalición de izquierda, se está de acuerdo con que *“...si bien se continuó con la implementación del Plan de Equidad, se redujo su dinamismo y se dejaron de lado algunos debates pendientes. En una situación similar de poca profundización estuvo la puesta en marcha de una iniciativa novedosa enmarcada en la propuesta electoral del actual gobierno, como lo fue el Sistema Nacional de Cuidados, que ha quedado en intervenciones marginales en formatos de planes pilotos.”* (Antía et al, 2013: 187).

Es así que se considera que si bien el segundo gobierno frenteamplista, ha contribuido llevando a cabo la misma línea de acción política propuesta por con el Frente Amplio en su primer gobierno, las transformaciones a nivel de protección social no han sido tan significativas como las del mandato de Vázquez.

Sin embargo, en lo que refiere a programas sociales, señalan Antía et al. (2013), que este segundo gobierno ha desarrollado los programas sociales “Uruguay crece contigo”, “Cercanías”, “Jóvenes en Red”, en el marco de los denominados Programas Prioritarios.

El programa “Uruguay Crece Contigo” presenta como objetivo general *“Consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años; para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos.”* (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf).

Por otra parte, el programa “Cercanías” es *“...una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad social.”* (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21948/1/cercanias_folleto5.pdf)

Por último el programa “Jóvenes en Red” es *“...un programa interinstitucional coordinado por MIDES que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Con un abordaje integral, territorial y en comunidad...”* (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red)

Cabe destacar que los programas mencionados anteriormente, responden de acuerdo a Antía et al (2013), a acciones focalizadas destinadas a la población en situación de pobreza extrema o indigencia.

Paralelamente, este segundo gobierno de izquierda se ha destacado, fundamentalmente a nivel internacional, por el avance que ha logrado en materia legislativa, colocando nuevamente a Uruguay como pionero en materia de derechos, como lo fue en el siglo XX con la aprobación del derecho al divorcio por la sola voluntad de la mujer así como también con la aprobación del derecho al sufragio femenino.

Entre el año 2012 y el 2014, Uruguay junto con su presidente, han sido reconocidos mundialmente por la aprobación de cuatro leyes con un fuerte contenido social, como lo son: Ley 18.987 de Despenalización del Aborto, octubre de 2012; Ley 19.075 de Matrimonio Igualitario, mayo de 2013; Ley 19.172 de Legalización de la marihuana, diciembre de 2013; Ley 19.197 de Responsabilidad penal del empleador, marzo de 2014.

II.III La situación socioeconómica de Uruguay durante el período 2011-2014

A continuación se sintetizarán datos de la situación socio-económica del Uruguay, y posteriormente del departamento de Lavalleja, puntualizando en aquellos vinculados al mercado de trabajo, así como también algunos datos sociodemográficos que permitan contextualizar la realidad social y económica en la cual se lleva adelante el programa UT.

Se considera relevante señalar estos datos, sobre todo los del departamento de Lavalleja, porque a partir de los mismos se puede analizar por ejemplo, la incidencia del programa UT en relación a la tasa de desempleo, si el área que concentra más trabajadores es la misma para la cual se han estado capacitando los participantes del programa, si existe una oferta laboral que permita la reinserción de aquellos que han sido parte del UT, entre otras.

De acuerdo al Reporte Social (2013), Uruguay es un país de transición demográfica avanzada, lo cual implica el *“...pasaje de un régimen de altas tasas de natalidad y mortalidad hacia otro caracterizado por niveles bajos de natalidad y mortalidad...”* (Cabella, 2006: s/d)

Como señalan los resultados finales arrojados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) por medio del Censo de Población realizado entre septiembre y diciembre de 2011, Uruguay cuenta con

una población de 3.286.314 de personas, con un porcentaje de crecimiento anual de 0,19, encontrándose muy por debajo del porcentaje de crecimiento existente en el período 1996-2004, el cual fue de un 0.32 por ciento.

Continuando con el crecimiento de la población, salvo los casos puntuales de los departamentos de Maldonado, Canelones, San José, Colonia, Salto y Río Negro, que han presentado tasas de crecimiento positivo, los trece departamentos restantes han presentado lo que se denomina como crecimiento negativo, lo cual implica una disminución de la población.

En lo que refiere a la cantidad de población de acuerdo a la franja etaria, los resultados del Censo de Población de 2011 señalan que el total del total de la población de Uruguay, un 34,7 % está compuesta por personas de 34 a 64 años, un 29,4 % por personas de 15 a 34 años, un 21,8% de personas de 0 a 15 años, y finalmente un 14,1 % por personas de 65 años o más.

Respecto a la población uruguaya, y fundamentalmente en relación a su crecimiento, es relevante destacar que *“...la tasa de fecundidad ya se encuentra, desde hace varios años, por debajo del nivel de reemplazo”* (Reporte Social, 2013:9).

Respecto a la incidencia de la **pobreza e indigencia**, el Instituto Cuesta Duarte en su Primer Informe Trimestral de Coyuntura de abril de 2014, señala que la pobreza, por noveno año consecutivo, descendió, afectando a un 11,5 % de la población en 2013. Por otra parte, señala que la indigencia se mantuvo estable, afectando en 2013 al mismo 0,5% de la población que en el año 2012.

Para el 2013 la **tasa de empleo** anual nacional se ubicaba en un 59,6%, mostrando un pequeño descenso en comparación con el año 2012 cuando la mencionada tasa se ubicó en 59,9%. El número de ocupados en el total del país para el año 2013 fue de 1.617.000 personas.

Respecto a la tasa de empleo de acuerdo al sexo, el Reporte Social (2013) señala que del total de personas ocupadas a nivel nacional para el año 2012, un 69,8 % son hombres, mientras que el 51,1 % son mujeres. Si bien la brecha existente entre hombres y mujeres viene acortándose desde el 2006, la diferencia entre ambos continúa siendo amplia.

Continuando con lo señalado por el Instituto Cuesta Duarte (2014) en cuanto al registro de los trabajadores en la seguridad social, si bien el porcentaje de trabajadores no registrados disminuyó de 33,4 % a 25,3% en los últimos cinco años, aún permanecen 410.000 trabajadores sin registrar.

Por otra parte, el salario mínimo nacional continúa incrementándose como lo viene haciendo desde hace nueve años, alcanzando para abril de 2014 el monto de \$8960 pesos.

Siguiendo con la información publicada por el Instituto Cuesta Duarte (2014), en cuanto a la **tasa de desempleo** anual a nivel nacional, la misma se incrementó de un 6,5% en 2012 a un 6,6% en 2013, lo cual determina casi 114.000 desocupados.

Cabe destacar que del total de desocupados en 2013, 24.000 son jefes de hogar, mientras que 56.000 son menores de 25 años de edad.

Como fuera señalado para el caso de la tasa de empleo según el sexo, la tasa de desempleo también presenta una brecha entre hombres y mujeres, como señala el Reporte Social (2013), para el año 2012 del total de desempleados, 7,9 % eran mujeres y 4,6 % hombres.

II.IV La situación socioeconómica de Lavalleja en el período 2011-2013

De acuerdo a los resultados del Censo Nacional de Población llevado a cabo en el año 2011, el Departamento de Lavalleja presenta una población total de 58.815 habitantes, de los cuales residen en Minas, capital del departamento, un total de 38.446 habitantes, de los cuales 18.289 son hombres y las 20.157 restantes son mujeres.

La población total de Lavalleja está compuesta en un 42,2 % por personas de 30 a 64 años, un 21,4 % por personas de 0 a 14 años, un 19,7% por personas de 15 a 29 años, y por último por un 16,8% de personas entre 65 años y más.

En relación a la **pobreza**, de acuerdo a la Agenda Estratégica de Lavalleja (2013), el porcentaje de personas que se encontraban por debajo de la línea de pobreza para el año 2012 era de 7,9%, mientras que el porcentaje de hogares pobres en el departamento se ubicaba en un 4,7%. Paralelamente, en Lavalleja en el año 2011 existían seis asentamientos, de los cuales cuatro se encuentran en la ciudad de Minas, nucleando a unas 103 viviendas.

A **nivel educativo**, de acuerdo a la Agenda Estratégica de Lavalleja (2013), en el año 2012 del total de adultos mayores de 25 años, un 46,4% presentaba Primaria Completa, un 19,8% Ciclo Básico, un 15,8% Bachillerato, un 4,6% Educación Técnica, un 4,5% Magisterio o Profesorado, y un 6,6 % alcanzó estudio Universitarios como máximo nivel educativo. La población de Lavalleja presentó en el 2012, un promedio de 8,4 años de educación. En cuánto a la educación de los jóvenes “...20,5% de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad del departamento no estudian ni trabajan...” (Agenda Estratégica de Lavalleja, 2013:20)

En relación a los **sectores de actividad productiva** del departamento, Agenda Estratégica de Lavalleja (2013) señala que Lavalleja se encuentra dentro de la región agropecuaria ganadera,

ganadera lechera, forestal y arrocera. La zona norte de Lavalleja integra junto con Treinta y Tres, Rocha y Cerro Largo la región con mayor producción de arroz del país. En el sector de forestación, Lavalleja se encuentra en el cuarto lugar a nivel nacional respecto a las hectáreas destinadas para el cultivo de diversas especies. Por otra parte, el departamento ocupa el tercer lugar a nivel nacional en cuanto a la cantidad de territorio dedicado a la explotación minera, puntualmente un 36,4 % de su superficie es destinado a dicha actividad, destacándose la presencia de ANCAP y la Compañía Uruguaya de Cemento Portland como procesadores de minerales.

En cuanto a la distribución de los ocupados según sector de actividad, la Agenda Estratégica (2013) señala que en el departamento de Lavalleja, al igual que a nivel nacional, para el año 2012, el 63,9% de los ocupados se encuentran en el sector servicios, mientras que un 18,6% se sitúa en el sector primario, y por último un 17,4% se ubican en el sector industrial.

Respecto a la **tasa de actividad** de Lavalleja, de acuerdo a la Agenda Estratégica (2013), para el año 2012 la misma se ubicaba en un 59,3%, casi cinco puntos por debajo de la cifra record de 64,2% alcanzada en el año 2009.

La tasa de actividad de acuerdo al sexo de los trabajadores, para el caso de Lavalleja, muestra al igual que a nivel nacional una brecha entre hombres y mujeres, siendo 68,7% hombres y 51% mujeres para el período 2012.

En lo que refiere a la **tasa de empleo**, en el año 2012 la misma se ubicaba en un 56,3%, casi cuatro puntos por debajo del nivel nacional en el mismo período, cabe destacar que el valor más alto alcanzado ha sido de un 60,8% durante el año 2010.

En cuanto a la **tasa de desempleo**, para finales del año 2012 la misma se ubicaba en un 5%, ubicando al departamento entre los que ostentan menores tasas de desempleo. Es preciso señalar que la tasa de desempleo para el año 2006 se situaba en un 10,4%. Al igual que se ha manifestado a nivel nacional, en Lavalleja se visualizan brechas respecto al desempleo si se tienen en cuenta las variables sexo y edad, de tal manera que el desempleo afectó en el año 2012, a un 6,8% de mujeres y aun 3,5% de hombres. En relación a la edad, con la mencionada tasa ocurre lo mismo, existe una brecha entre los jóvenes y los adultos, de manera tal que para el año 2012, los jóvenes entre 15 y 29 años ocupaban el 13,5% de los desempleados, mientras que los adultos entre 30 y 64 años ocupaban solo el 2,2%.

Respecto a los aportes a la **seguridad social**, en el año 2012 en el departamento, el 23,3% de los ocupados no realizaba aportes.

CAPITULO III: PLAN DE EQUIDAD Y PROGRAMA URUGUAY TRABAJA

III.I De la emergencia a la equidad.

El Plan de Equidad (PE) surge como continuación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) llevado adelante por el MIDES entre los años 2005 y 2007, e impulsado por el FA, con el objetivo de generar condiciones de salida a la pobreza y la indigencia.

A diferencia del PANES, el PE busca transformar la Matriz de Protección Social de nuestro país, otro aspecto que los diferencia es que el PE no presenta un plazo previo de finalización, como si se fijó para el PANES.

En su formulación, el PE es entendido “... como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente a la nueva matriz de riesgos sociales y creando condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social.” (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf). .

El PE presenta como objetivo general, lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a servicios sociales, trabajo digno, y prestaciones sociales básicas a aquella población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social, colocando el énfasis en el reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos de la República. (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

Respecto a los objetivos estratégicos del PE, los mismos consisten en: **1.** “Mejorar la equidad intergeneracional, lo que supone la consolidación y profundización de la solidaridad entre grupos etarios; así como contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, eliminando toda forma de discriminación por razones de género; así como transversalizando el componente étnico/racial en los programas, proyectos y acciones previstas en el Plan de Equidad con el fin de combatir el racismo y promover la equidad racial. **2.** Desarrollar y expandir una Red de Asistencia Social que contemple los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia. **3.** Articular esta Red con las transformaciones ya anunciadas en las políticas sociales sectoriales así como también con las del conjunto de prestaciones tradicionales que dispone el país, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto.” (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

En cuanto a las estrategias de acción propuestas por el PE se encuentran: “**1. Régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez).** **2. Seguridad alimentaria.** **3. Políticas de educación para la infancia y adolescencia.** **4. Políticas asociadas al trabajo promovido.** **5. Promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos.** **6. Políticas de promoción e inclusión social.** **7. Políticas de atención a la discapacidad.”** (MIDES, 2008-2009: 24).”

III.II Programa Uruguay Trabaja.

Uruguay Trabaja es entendido como “...*un programa de trabajo protegido que se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad, dentro del subcomponente «Trabajo promovido», en conjunto con el programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*” (Informe MIDES, 2011-2012: 371). El mismo se crea a nivel nacional por medio de la ley 18.240 en el año 2008.

A partir del año 2013 el programa UT pasa a formar parte del Departamento de Trabajo Protegido de la División Sociolaboral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES)

En lo que refiere al programa UT, éste “...*se propone generar mayores oportunidades de inclusión social, favorecer procesos de integración y mejorar el nivel de empleabilidad de los participantes.*” (Informe MIDES, 2011-2012: 371).

Respecto al **objetivo principal** del programa, éste consiste en “*Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social*” (Pliego del programa, 2011 apud Informe MIDES, 2011-2012: 372)

En cuanto a los **objetivos específicos** del programa, éstos son: “**1. Brindar oportunidades socioeducativas-laborales transitorias en ámbitos de organismos públicos hasta 3000 personas desocupadas, por un período mayor a dos años, y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.** **2. Mejorar el ingreso económico de hasta 3000 personas participantes, incorporadas mediante procesos de inscripción abiertos y por sorteo público.** **3. Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, a través de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales.** **4. Desarrollar, por medio del trabajo y programas de formación, procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de los participantes, integrando competencias transversales y específicas.** **5. Brindar instrumentos que**

favorezcan el conocimiento de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales). 6. Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en las áreas de salud, violencia de género y conductas adictivas, entre otros. 7. Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales.” (Pliego del programa, 2011 apud Informe MIDES, 2011-2012: 372)

Uruguay Trabaja es un programa gestionado por una **multiplicidad de actores**, siendo el MIDES el mayor responsable, dado que es el encargado de diseñar y supervisar la ejecución del programa. A su vez, también es el responsable de la articulación de los actores institucionales que participan en el mismo, y de comunicarle mensualmente al Banco de Previsión Social (BPS) para el pago del subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral” a cada participante.

Por otra parte, los organismos públicos son los encargados de identificar las tareas de valor local que puedan llevarse a cabo por los participantes del programa, así como también, son quienes aportan los materiales requeridos para llevar adelante las tareas y controlan el cumplimiento de las mismas.

Otro actor central del programa son las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), quienes se encargan de la implementación del programa, desarrollan los aspectos laborales, formativos y de acompañamiento.

Una de las tareas principales que desempeñan las OSC, es la supervisión cotidiana de las tareas y la promoción de la inserción laboral de los participantes, a su vez realizan el control de asistencia de los participantes, que informan mensualmente al MIDES. Cabe destacar que para participar del programa, las OSC deberán presentar una propuesta de intervención laboral-formativa integrada, la cual será evaluada para su selección por un tribunal integrado por un representante del MIDES, otro del organismo público correspondiente, y un consultor externo.

El Sindicato Único de la Construcción (SUNCA) proporciona oficiales especializados para acompañar a las cuadrillas de trabajo, orientando en las tareas y transmitiendo destrezas del oficio desde la práctica.

El BPS recibe mensualmente la planilla de participación y liquida la prestación “Apoyo a la Inserción Laboral”, de forma simultánea crea la historia laboral de cada participante.

El Banco de la República realiza mensualmente el pago de las prestaciones de acuerdo a la liquidación realizada por el BPS.

El Banco de Seguros del Estado (BSE), garantiza pólizas de seguro correspondientes y la atención médica en caso de accidentes de trabajo.

Por último, los servicios de atención odontológica- policlínicas, centros de salud y hospitales públicos de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), junto a diversos servicios de las intendencias departamentales y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), brindan atención hasta el alta básica integral de los participantes.

III.II.I Componentes centrales del programa.

En lo que refiere a los componentes que forman la columna vertebral del programa UT, estos son principalmente tres, las tareas a realizar, el subsidio denominado “Apoyo a la inserción laboral”, y los procesos de formación y capacitación, los tres componentes se encuentran estrechamente relacionados.

En cuanto a las **tareas** a realizar, las mismas posibilitan “...aprender haciendo, adquirir destrezas concretas en su ejecución y en la reflexión sobre ese quehacer.” (MIDES, 2008-2009: 35). Las tareas que se efectúan en el marco del Programa, son identificadas por organismos públicos, se llevan a cabo en cuatro días, en un total de veinticuatro horas semanales. Las mismas refieren en la mayoría de los casos a trabajos de albañilería, pintura, instalaciones eléctricas y sanitarias, refacciones edilicias, caminería, jardinería y recuperación de espacios públicos y áreas verdes.

El subsidio denominado “**Apoyo a la inserción laboral**”, “...es una figura mixta que implica mecanismos de protección y reinserción, integrados, ya que establece un seguro de paro no contributivo que exige actividad a las personas.” (MIDES, 2008-2009: 32).

El seguro de paro es otorgado por el BPS, considerando el riesgo que supone en la actualidad la desocupación de larga duración,

así como también exigiendo a los participantes del Programa, como contrapartida del subsidio, la realización de las tareas mencionadas anteriormente, y la participación en programas de capacitación y formación.

El subsidio corresponde a 2.35 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones), es percibido por un período de hasta nueve meses, y conlleva los beneficios de la seguridad social, como los aportes a Monte Pío y la cobertura en ASSE.

Si bien el “Apoyo a la inserción laboral” permite el acceso a los seguros por enfermedad, accidentes de trabajo, maternidad, así como a los subsidios para prótesis y lentes, no presenta un

carácter salarial, por lo cual los participantes no generan el derecho a la licencia, salario vacacional ni aguinaldo.

El último componente del programa, y no por ello menos importante, refiere a los **procesos de formación y capacitación**, los cuales tienen el objetivo de desarrollar procesos socioeducativos “...que contribuyan al fortalecimiento de la ‘empleabilidad’ de las y los participantes...”(MIDES, 2008-2009: 36).

En lo que refiere a la formación, se busca que las y los participantes adquieran aquellos conocimientos y habilidades necesarios tanto para el ámbito laboral como social, asistiendo a clases-talleres de informática, técnicas de búsqueda de empleo, habilidades emprendedoras, derechos laborales y de seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral, derechos sexuales y reproductivos, así como prevención de violencia familiar y doméstica.

En cuanto a la capacitación, se busca que las y los participantes desarrollen destrezas y habilidades en un área de actividad específica para la cual haya posibilidades de inserción laboral. Dentro de los procesos de capacitación, también se destaca como un factor central, la reinserción educativa en el sistema formal, los procesos de alfabetización, y la acreditación por experiencia.

III.II.II Participantes.

La población objetivo debe presentar ciertas características para poder participar, y son las siguientes: 1) Pertenecer al tramo etario de 18 a 65 años. 2) Presentar un nivel de escolaridad inferior al tercer año de Ciclo Básico. 3) Haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período de hasta dos años. 4) Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica de acuerdo a determinados factores como el ingreso del hogar, condiciones habitacionales, composición del hogar, etc.

El proceso de selección de los participantes se inicia con el llamado público a inscripción para un número determinado de plazas; los cupos se definen según el índice de desocupación departamental. Luego se lleva a cabo el sorteo público. Posteriormente se realiza el control de las condiciones requeridas para participar.

Quienes hayan sido seleccionados desarrollaran actividades formativas y operativas por un total de 30 horas semanales (24 horas de tareas operativas y 6 horas de capacitación). (MIDES, 2008-2009).

III.II.III Resultados alcanzados por el programa.

En el siguiente apartado, se expone la última evaluación del programa UT realizada por el MIDES. La misma fue extraída del “**Informe MIDES 2011-2012**”, realizado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), cabe destacar que éste es el último informe editado al momento de la elaboración de éste documento.

Respecto a la **inscripción y la participación**, como se observa en el cuadro número I.I, la cantidad de inscriptos en el programa a nivel nacional, ha descendido desde el año 2009 al 2012, pasando de un total de 19.000 a un total de 14.835. Asimismo, la cantidad de personas que participaron durante todo el período de duración del programa (ocho meses), a nivel nacional, también ha descendido en el período 2009 al 2012, de un total de 2930 a 2241.

Cuadro I.I

	2009	2010	2011	2012
Inscriptos	19.000**	20.329	16.407	14.835
Sorteados*	s/d	9.465	8.733	8.751
Cupos	3859	3195	2.995	3.125
Inscriptos/cupos	s/d	6.36	5.48	4.75
Convenios	119	97	93	99
Personas que pasaron por el programa	3.979	3.510	3.288	3.379
Participantes (4 meses y más)	3614	3.102	2.791	2.811
Desvinculados (3 meses y menos)	365	408	497	568
Personas que transitaron desde el inicio hasta el final	2.930	2611	2.277	2.241

Fuente: Informe MIDES 2011-2012

Para el caso particular del Departamento de Lavalleja, como se aprecia en el cuadro I.II, la cantidad de participantes del programa también disminuyó desde el período 2009 al 2012, pasando de 98 a 72 participantes.

Cuadro I.II

Departamento	Cantidad de participantes			
	2009	2010	2011	2012
Artigas	135	230	209	202
Canelones	398	263	503	539
Cerro Largo	132	75	71	127
Colonia	131	156	75	108
Durazno	85	47	37	100
Flores	35	35	23	40
Florida	83	127	73	60
Lavalleja	98	108	70	72
Maldonado	106	86	77	67
Montevideo	1240	1243	1082	948
Paysandú	141	114	133	148
Río Negro	115	128	107	73
Rivera	167	124	147	151
Rocha	130	96	83	86
Salto	153	149	177	207
San José	151	190	117	121
Soriano	100	111	77	72
Tacuarembó	140	152	151	174
Treinta y Tres	121	76	76	84
Total	3661	3510	3288	3379

Fuente: Informe MIDES, 2011-2012

En cuanto a las variables inscripción y participación, que en algunos casos ha disminuido con el paso del tiempo, el sexo de los participantes es una de las variables que se ha mantenido constante con el correr de los años. Tal como puede verse en el cuadro I.III, desde el año 2009 hasta el 2012, la participación de las mujeres en el programa supera ampliamente la de los hombres, manteniéndose durante los cuatro años, entre un 74 y 77 % por encima de los hombres.

Cuadro I.III

Sexo	2009	2010	2011	2012
Varón	26	24	25	24
Mujer	74	76	75	77
Total	100	100	100	100

Fuente: Informe MIDES, 2011-2012

Como se observa en el cuadro I.IV, la **edad de los participantes** del programa, a nivel nacional y durante el período 2009-2012, se ha mantenido una fuerte concentración en los tramos de 30 a 49 años, así como también en el tramo de 18 a 29 años.

Cuadro I.IV

Tramos de edad	2009	2010	2011	2012
18-29 años	30,9	39,2	45,0	44,0
30-49 años	48,3	47,3	44,0	44,0
50-65 años	20,8	13,5	12,0	12,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informe MIDES, 2011-2012

A **nivel educativo**, el máximo nivel alcanzado por los participantes del programa, el cuadro I.V, muestra que a nivel nacional y durante el período 2009-2012, casi un 50 % presenta Primaria Completa, un 30 % Ciclo Básico incompleto, y solo un 20 % Primaria Incompleta.

Cuadro I.V

Nivel educativo	2009	2010	2011	2012
Primaria incompleta	23,0	s/d	21,0	21,0
Primaria completa	47,4	s/d	45,0	48,0
Secundaria ciclo básico incompleto	29,6	s/d	34,0	32,0
Total	100,0	s/d	100,0	100,0

Fuente: Informe MIDES, 2011-2012

III.II.IV Metas propuestas para el 2012.

A continuación se plantean las metas propuestas por el programa UT para el año 2012 y seguidamente la evaluación de dichas metas realizadas por parte de la DINEM en su *Informe Mides 2011-2012*.

Como fuera señalado anteriormente, se escogió el año 2012 dado que es el año del último informe disponible del programa UT.

Las metas propuestas por el programa -a nivel nacional- en su edición 2012 fueron las siguientes: “**1.** 90 % de los participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia carné de salud provisorio o definitivo. **2.** 75 % de los participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado. **3.** 90 % de los participantes con diagnóstico oftalmológico realizado. **4.** 70 % de los participantes asisten por lo menos al 80 % del total de jornadas. **5.** 75 % de los participantes asisten al viaje de Turismo Social. **6.** 80 % de los participantes sin primaria completa culminan procesos de acreditación. **7.** 15 % de los participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el programa.” (Informe MIDES, 2011-2012: 373)

III.II.V Resultados alcanzados en 2012 a nivel nacional.

Respecto a la **meta número uno**, el porcentaje de participantes que adquieren el carné de salud laboral, descendió en un nueve por ciento para el año 2012 respecto al anterior, pasando de un 74 % en 2011 a un 65 % en 2012. La obtención de la credencial cívica aumentó en un 2 % desde el año 2011 al 2012, pasando de un 25 % a un 27% respectivamente. En cuanto al carné de asistencia del Ministerio de Salud Pública, en 2012 lo obtuvieron 8 de cada 10 participantes.

En cuanto a la **meta número dos**, participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado, no solo aumentó en un 7 % desde el 2011 al 2012, sino que además para el año 2012 se superó la meta propuesta de un 75 %, alcanzando a un 80 % de los participantes.

Para la **meta número tres**, aún no se alcanza el porcentaje estipulado de un 90 % de los participantes con diagnóstico oftalmológico realizado, sólo alcanza al 70 % tanto en 2011 como en el 2012.

En cuanto a la **meta número cuatro**, la misma fue alcanzada en su totalidad, dado que el 70 % de los participantes asisten al 80 % de las jornadas, tanto operativas como de capacitación.

Respecto a la **meta número cinco**, no se presentan los resultados alcanzados en el Informe realizado por la DINEM en la evaluación 2011-2012.

En lo que refiere a la **meta número seis**, el resultado de la misma se encuentra muy por debajo de lo deseado (80 %), dado que solo un 13% alcanzó la acreditación en el año 2012, mientras un 59 % que no culminó primaria permanece en proceso.

En cuanto a la **meta número siete**, referida a la inserción laboral en un trabajo formal, no se encuentran disponibles las cifras correspondientes al año 2012, pero sí las del año 2011 realizadas en función de información brindada por el BPS.

Como se observa en el cuadro I.VI, del 45 % de los sorteados que cotizaron en BPS, quiénes participaron del programa se sitúan por encima de este promedio (49 %), mientras que quienes no participaron del programa se encuentran por debajo del promedio (43%).

Respecto a la cotización en BPS en función del tiempo en que se participó del programa, la diferencia es muy leve, dado que del 49 % de los que cotizaron en BPS, 49.6 % participaron durante cuatro meses y más, mientras que un 46 % participo por menos de cuatro meses.

Cuadro I.VI

Sorteados UT edición 2011	Cotizó BPS posprograma	No cotizó BPS posprograma	Total
No participó	2337 (42,9 %)	3108 (57,1 %)	5445 (100 %)
Participó	1614 (49,1 %)	1674 (50,9 %)	3288 (100 %)
	3951 (45,2 %)	4782 (54,8 %)	8733 (100 %)
Participación según duración (en meses)			Total
Participo<4 meses	229 (46,1%)	268 (53,9 %)	497 (100 %)
Participo>=4 meses	1385 (49,6 %)	1406 (50,4 %)	2791 (100 %)
Total	1614 (49,1 %)	1674 (50,9 %)	3288 (100 %)

Fuente: Informe MIDES, 2011-2012

Para cerrar esta primera parte, cabe mencionar que en el año 2012 desde distintos ámbitos se trabajó en la reformulación de algunos aspectos del programa, incrementar el número de cupos y de lugares para atender a la población, permitir la participación de aquellas personas que hayan participado en Trabajo por Uruguay, extender el período de duración del programa.

III.III Aspectos metodológicos del trabajo de campo.

Como fuera señalado, para la discusión planteada, además de recurrir a las evaluaciones existentes, se decidió sumar las valoraciones que algunos participantes y técnicos hacen del programa.

A continuación, se describe la metodología utilizada para la realización de este trabajo, en primer lugar se hace referencia a la entrevista semi estructurada, como técnica empleada para la recolección de información, y luego al análisis del discurso como técnica utilizada para el análisis de las

entrevistas. Para finalizar el capítulo, se presentan los resultados obtenidos por medio de las entrevistas realizadas tanto a ex participantes como a informantes calificados.

Como técnica de **recolección de información** se utilizó la entrevista, entendiendo a la misma como “...una conversación: a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador; y f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado.” (Corbetta apud Batthyány, 2011: 89).

Para esta oportunidad, las mencionadas entrevistas, presentan un formato semi-estructurado², lo cual implica un nivel de estandarización media, permitiéndole al entrevistador “...decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta.” (Corbetta apud Batthyány, 2011: 89).

Para el presente trabajo se realizaron seis entrevistas dirigidas a los ex participantes del programa UT³, con el objetivo de obtener información sobre las vivencias de los propios protagonistas, sus valoraciones sobre el programa, las dificultades y los facilitadores para obtener un trabajo, sus trayectorias laborales previas al ingreso al programa, así como luego de finalizado el mismo.

Para la realización de las entrevistas a **ex participantes del programa**, se buscó que los mismos fueran residentes de la ciudad de Minas y hubieran participado del programa durante el período comprendido entre los años 2008 y 2012.

El sexo al igual que la edad de los entrevistados/as, se consideran variables fundamentales a tener en cuenta, debido a que las respuestas de los mismos, seguramente se encuentren sujetas a dichas variables. Si bien la edad y el sexo de los entrevistados/as no son las únicas variables que posiblemente determinen ciertas respuestas, son dos de las más relevantes.

En función de lo señalado, se han realizado seis entrevistas, de las cuales cuatro corresponden a mujeres de 52, 37, 22 y 20 años, mientras que las restantes fueron realizadas a dos hombres de 46 y 57 años.

² Las pautas de entrevista, así como las propias entrevistas forman parte del anexo.

³ Cabe destacar que se accedió a los distintos entrevistados a través de contactos personales.

Por otra parte, se realizó una entrevista a la Coordinadora Departamental del MIDES, y otra a la Trabajadora Social que formó parte del equipo técnico del programa durante el período comprendido entre 2008 y 2010. Ambas son consideradas como **informantes calificados**, debido a que “...*cumplen un rol fundamental en una investigación como conocedores expertos del tema que se pretende investigar. Se encuentran en un lugar privilegiado y poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el fenómeno a estudiar y nos pueden acercar al ámbito en el que se producen los hechos.*” (Corbetta apud Batthyány, 2011:89).

Respecto a la técnica utilizada para el **análisis de la información** procedente de las entrevistas realizadas, se ha escogido el análisis del discurso, a fin de extraer aquellos significados emitidos por los entrevistados que sean de utilidad para los objetivos planteados en este trabajo.

Debido a que se busca interpretar el punto de vista de los actores entrevistados, es que se ha escogido ésta técnica cualitativa que se sustenta en el paradigma interpretativo.

III.IV Resultados obtenidos.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza el perfil social de los ex participantes, su edad, estado civil, cantidad de hijos, así como el último nivel educativo alcanzado.

Cuadro I.VII

Entrevista	Nombre ⁴	Edad	Estado Civil	Hijos	Máximo Nivel Educativo
1	María	37	En pareja	3	Ciclo Básico Completo
2	Marcia	52	Separada	9	Ciclo Básico Incompleto
3	Pedro	46	Soltero	0	Primaria Completa
4	Walter	57	Casado	7	Primaria Incompleta
5	Josefina	20	En pareja	1	Ciclo Básico Incompleto
6	Jimena	22	Soltera	2	Ciclo Básico Incompleto

⁴ Los siguientes nombres no son reales, fueron modificados

En lo que respecta a los resultados obtenidos, es preciso comenzar destacando, que existe en el discurso de los ex participantes del programa, así como en el de los informantes calificados, una valoración positiva en lo que respecta al programa en términos generales.

Comenzando con las valoraciones emitidas por los **ex participantes** respecto a Uruguay Trabaja, puede decirse que al ser consultados respecto a cuáles habían sido sus expectativas antes de comenzar en el programa, salvo una de las entrevistadas que manifestó que le intrigaba saber que trabajo deberían realizar, qué compañeros tendría, dónde trabajaría, el resto respondió poder terminar la casa, obtener un ingreso y ser más exigente en el trabajo. Interesa resaltar respecto a las expectativas de los participantes, que ninguno expresó como expectativa a futuro conseguir un trabajo.

Al indagar respecto a los arreglos que debieron realizar con su familia para poder participar en el programa, las tres mujeres más jóvenes, expresaron la necesidad de tener que contar con algún familiar que cuidara de sus hijos, o llevarlos al jardín o guardería antes del horario habitual.

En lo que respecta a las jornadas de capacitación, más allá de las vinculadas al trabajo propiamente dicho, todos los entrevistados expresaron haber recibido clases de matemáticas y computación.

El hecho de aprender, fue destacado por los entrevistados más jóvenes como el principal beneficio obtenido con su participación en el programa, mientras que los tres entrevistados de mayor edad manifestaron no haber obtenido ningún beneficio, que éste había sido solamente el dinero, y por último el acceso a servicios odontológicos y oftalmológicos.

Al responder sobre qué aspectos del programa visualizaban como negativos, los entrevistados más jóvenes coincidieron en que fue el compañerismo, mientras que los mayores se refirieron a las dificultades para acceder a un trabajo luego de finalizado el programa. Esto muestra que si bien los participantes no plantearon el conseguir un trabajo como expectativa, en algunos casos lo era o lo terminó siendo durante el programa.

En cuanto a los aspectos positivos del programa, si bien la mayoría generalizó respondiendo que todo había sido positivo, algunos destacaron el trabajo, el compañerismo, y el acceso a servicios de salud.

Al ser consultados respecto a si modificarían algún aspecto del programa, las entrevistadas más jóvenes respondieron que no, mientras que entre los de mayor edad surgieron opiniones opuestas,

dado que algunos expresaron la necesidad de que fueran más horas de trabajo, mientras que otros sugirieron que se redujera el tiempo dedicado al trabajo.

A continuación se presenta un nuevo cuadro que resume el área de trabajo en el cual se desempeñaron los participantes durante el programa, así como las trayectorias laborales previas y posteriores a su participación en el programa, indicando si las mismas fueron formales o informales, y por último la situación laboral al momento de la entrevista.

Cuadro I.VIII

Entrevista	Área de trabajo en el programa	Trayectoria laboral previa a UT	De manera informal/formal	Trayectoria laboral posterior a UT	De manera informal/formal	Situación laboral al momento de la entrevista	De manera informal/formal
1	Albañilería, pintura, jardinería	Niñera	Informal	Tres meses en OSE	Formal	Desempleada	
2	Albañilería, y pintura.			Cuidado de una persona	Informal	Cuida coches	Informal
3	Albañilería, pintura	Militar, construcción	Formal/Informal	Cooperativa de limpieza		Construcción, cuidado de una persona, cortando pasto	Informal
4	Albañilería, pintura	Construcción, limpieza de graseras	Informal	Limpia graseras, corta pasto	Informal	Limpia graseras, corta pasto	Informal
5	Albañilería, pintura	Niñera, empleada en comercio	Informal	Desempleada		Desempleada	
6	Pintura y jardinería	Niñera	Informal	Desempleada		Desempleada	

En cuanto a los trabajos realizados durante su participación en el programa, la mayoría de los entrevistados afirmaron haber ejecutado tareas vinculadas principalmente a la construcción, aunque también destacaron la jardinería, la limpieza y la pintura como otras áreas de trabajo.

En relación a las trayectorias laborales previas a su ingreso en el programa, las mujeres expresaron haber realizado trabajos vinculados al cuidado, ya sea de niños como de adultos mayores, mientras que los hombres desarrollaron tareas vinculadas a la construcción.

Al consultar a los entrevistados por su trayectoria laboral una vez finalizada su participación en el programa, se obtuvo como resultado una diversidad de situaciones que se sintetizan a continuación.

En el caso de **María**, luego de su participación en Uruguay Trabaja en 2011, enseguida accedió a trabajar en una cuadrilla de la OSE, durante tres meses, realizando aportes a la seguridad social. Desde ese entonces hasta el momento de la entrevista se encuentra desempleada.

En el caso de **Marcia**, al año y medio de finalizada su participación en el programa, consiguió trabajo por medio de una tercera persona, cuidando a una señora mayor. Durante los meses que trabajó, lo hizo de manera informal, sin realizar ningún tipo de aportes. Al momento de la entrevista manifestó que se dedicaba a cuidar coches, hasta que le surgiera otra cosa.

En el caso de **Pedro**, finalizada su participación en Uruguay Trabaja en 2010, consiguió trabajo en una cooperativa de limpieza durante nueve meses. Luego y hasta el momento de la entrevista, cuando tiene la oportunidad realiza trabajos de construcción por cuenta propia, y cuida de una persona mayor, en ambos casos de manera informal.

En el caso de **Walter**, luego de su participación en Uruguay Trabaja durante el 2012, continúa realizando por cuenta propia trabajos vinculados a la construcción, como lo hacía antes de ingresar al programa, de manera temporal dependiendo de la demanda.

En los casos de **Jimena y Josefina**, quienes formaron parte de Uruguay Trabaja en el año 2012, expresaron que desde que finalizó su participación en el programa y hasta el momento de la entrevista no han encontrado trabajo.

Por último, y también vinculado al trabajo, la mayoría de los entrevistados expresaron que lo principal que hay que poseer hoy en día para acceder al mercado laboral es estudio, ya sea de secundaria, como de informática y contabilidad.

Continuando con los resultados obtenidos por medio de la realización de las entrevistas, a continuación se presentan las valoraciones emitidas por parte de los **informantes calificados** respecto a Uruguay Trabaja.

Es preciso señalar, que al comparar el discurso de la coordinadora departamental del MIDES con el de la Licenciada en Trabajo Social, el primero resulta ser un discurso claramente institucional, donde puede visualizarse el peso que tiene en su discurso el pertenecer a la institución referente del programa, mientras que el segundo resulta ser un discurso más crítico, que no presenta ataduras institucionales.

Como fuera antes señalado, los informantes calificados, en este caso la coordinadora departamental del MIDES y la Licenciada en Trabajo Social que formó parte del equipo técnico del programa, expresaron, al igual que los ex participantes, una valoración positiva en lo que hace al contenido del programa y a la implementación del mismo en la ciudad de Minas.

Comenzando con los aspectos del programa que han sido destacados por los informantes calificados como positivos, se mencionó la posibilidad que brinda el programa de acceder a servicios de salud, ya sea para tratamientos oftalmológicos, prótesis dentales y carné de salud, recalcando la relevancia que éstos adquieren para el acceso al mercado de trabajo.

Por otra parte, se resaltó también como positivo, el acceso al programa a través de la modalidad de sorteo, entendiendo que la misma muestra transparencia así como también otorga derechos, vinculado a la inscripción en el programa, de igual forma se destacó la relevancia que presenta la existencia de cupos especiales para personas transexuales y afro descendientes, lo cual entienden forma parte de las políticas de inclusión llevadas a cabo por el gobierno del Frente Amplio.

Otro de los aspectos que las entrevistadas valoran como positivo del programa, son destrezas adquiridas por los participantes respecto al manejo de computadoras, así como también la adquisición de conocimientos respecto a sus derechos laborales y a problemáticas como la violencia doméstica.

La creación de cooperativas sociales, integradas por personas que formaron parte del programa, también es destacado como positivo, aunque advierten que si bien son una muy buena herramienta, han sido pocas las que se han conformado debido a las dificultades que supone el trabajar en grupo. En cuanto a las cooperativas que se han formado y que se encuentran trabajando en la actualidad, las mismas realizan tareas vinculadas a la limpieza, al mantenimiento, y al cuidado de personas.

Finalizando con las valoraciones positivas del programa, la coordinadora departamental del MIDES destacó la disminución del número de inscriptos para participar del programa, señalando que ello responde a que ha aumentado el empleo y ha disminuido el desempleo en los últimos años.

En cuanto a aquellos aspectos valorados como negativos, o en los cuales es necesario seguir profundizando, las entrevistadas coincidieron en que lograr una reinserción laboral una vez finalizado el

programa es la mayor dificultad a la cual se enfrentan desde que comenzó a implementarse el programa.

Al consultarlas respecto a cuáles serían los motivos por los cuales la mayoría de los participantes no logra una reinserción laboral, las entrevistadas concordaron en que las posibilidades de reinserción se encuentran estrechamente relacionadas con el desarrollo del departamento, particularmente en lo que hace a la falta de oportunidades en el mercado laboral.

Respecto a posibles soluciones frente al problema de la reinserción, una de las entrevistadas expresó que actualmente se está trabajando para mejorar esa situación por medio de la profundización en cuanto a la elaboración de un proyecto personal a futuro, desde el comienzo en el programa, y no en los últimos meses como se realizaba anteriormente. Ello implica un proceso de reflexión respecto a cuáles son las habilidades laborales que presentan los participantes, a qué tipo de trabajo quisieran acceder, qué posibilidades pueden llegar a tener en el mercado laboral.

Otra dificultad también visualizada por ambas entrevistadas, refiere a la resistencia establecida por parte de las autoridades de las instituciones públicas respecto a la presencia de los participantes en sus instalaciones, manifestando perjuicios en torno a la población MIDES en general.

Algunas de las dificultades señaladas particularmente por la Trabajadora Social, refieren al período de duración del programa, el cual entiende es breve para poder brindarles herramientas a los participantes, a su vez expresa que el programa enfrenta diversos procesos, ya sean de aprendizaje de la tarea a realizar como de aspectos más vinculados a la educación, así como también procesos grupales, todos ellos requieren de mayor cantidad de tiempo.

Continuando con las dificultades visualizadas por la Trabajadora Social, la misma señaló que en los primeros años de implementación del programa, la asistencia de los participantes a los talleres de capacitación referidos a derechos laborales y violencia doméstica, entre otros, presentó ciertas resistencias, dado que los participantes no concurrían periódicamente, manifestando no comprender la importancia de lo que allí se trabajaba. La falta de interés de los participantes por el contenido de los talleres, llevó a que los técnicos encargados de los talleres resolvieran que quienes no asistieran a los mismos llevarían doble falta.

Al consultar a la Trabajadora Social respecto a las expectativas presentes en los participantes antes de comenzar en el programa, la misma expresó que la población que participó durante los primeros años del programa, no presentaba grandes expectativas a futuro, sino que se conformaban con los nueve meses de trabajo, y en algunos casos preferían quedarse ellos con el dinero que era destinado para BPS, en lugar de generar aportes jubilatorios.

Respecto al perfil social de la población que ha participado en el programa en los últimos años, la coordinadora departamental del MIDES señaló que últimamente han ingresado más cantidad de jóvenes comparado con años anteriores, y que para ésta población joven, se espera lograr más que nada una reinserción educativa, y no tanto una reinserción laboral.

Para finalizar con los resultados obtenidos, al consultar a los informantes calificados en cuanto a cambios en el perfil social de los participantes desde que comenzó a implementarse el programa hasta la actualidad, ambas entrevistadas coinciden en que ha habido un cambio en el perfil de los participantes. Lo interesante es que en relación al cambio de perfil de la población, el discurso de las entrevistadas es contradictorio respecto a las características que presentaba la población que participó en los primeros años del programa.

Por su parte, la coordinadora departamental del MIDES expresa que la población que atendió el programa en los primeros años, estaba compuesta por personas trabajadoras que se habían quedado sin trabajo o que hacía dos o tres años que trabajaban en la informalidad, presentando cierta experiencia laboral, y actualmente participan del programa personas más vulnerables y con menor trayectoria laboral.

Al consultar a la Trabajadora Social, respecto al cambio de perfil, si bien no se refirió al perfil de la población que participa en la actualidad, sostiene que los participantes que formaron parte de las primeras ediciones de Uruguay Trabaja, formaban parte del núcleo más duro, caracterizándose por presentar un bajo nivel de alfabetización, prácticamente sin experiencia laboral de ningún tipo.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PROGRAMA URUGUAY TRABAJA

Bajo el sustento del marco conceptual desarrollado anteriormente, compuesto por los ejes teóricos denominados “*El trabajo como soporte privilegiado para la inscripción en la estructura social*” y “*El impacto del paradigma Neoliberal a nivel de políticas sociales*”, y el trabajo empírico realizado, a continuación se analiza el programa Uruguay Trabaja.

IV.1 Uruguay Trabaja, ¿una política de inserción o de integración?

Como fuera desarrollado anteriormente en el marco conceptual, Castel (1997) entiende a las políticas de integración, como a aquellas que buscan la homogeneización de la sociedad, como por ejemplo aquellas destinadas a la reducción de las desigualdades sociales, mientras que a las llamadas políticas de inserción las define como aquellas políticas que “...obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas.” (Castel, 1997:422).

De acuerdo a las definiciones planteadas anteriormente, se entiende que el programa Uruguay Trabaja responde al tipo de política que Castel (1997) denomina como de inserción, fundamentalmente por dos razones, en primer lugar porque su diseño presenta un carácter focalizado en cuanto a la población a la cual está dirigido, apuntando a una determinada zona del espacio social, y en segundo lugar porque las estrategias utilizadas para la implementación del programa son específicas.

La focalización del programa en una determinada población, se ve reflejada claramente en los requisitos exigidos para participar del mismo: Tener entre 18 y 65 años, presentar un nivel de escolaridad inferior al tercer año de Ciclo Básico, haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período de hasta dos años, integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica de acuerdo a determinados factores como el ingreso del hogar, condiciones habitacionales, composición del hogar, etc.

En base a los requisitos señalados, se considera que el programa apunta a aquellas personas que se encuentran en la zona que Castel (1997) denomina como “vulnerabilidad”, en la cual los individuos presentan una situación de precariedad laboral y fragilidad en los soportes de proximidad.

Como fuera señalado anteriormente, se entiende que la focalización del programa en determinada población se utiliza para reducir los costos fiscales y para llegar con mayor precisión a la población más vulnerable. También ocurre con esta focalización, una suerte de estigmatización de la

población que accede al programa, y de la población MIDES en general, una de las entrevistadas expuso al respecto que *“...somos los más necesitados, los que menos tenemos para conseguir cosas, los que vamos a esa institución, al Uruguay Trabaja, entonces es como que si se apiadaran de uno...”* (Entrevista 1:63). Por su parte una de las informantes calificadas expresó al respecto, *“...me parece que había como mucho prejuicio en cuanto a la población MIDES en general, era como bien difícil entrar a las instituciones, siempre estabas como queriendo justificar, diciendo gente pórtense bien que los están mirando con ochenta ojos porque sos población MIDES, eso fue una cosa así clarísima, cada vez que íbamos a la escuela era todo un tema, tenían una queja por algo, después eso también se fue puliendo...”* (Entrevista 8, 101)

Por otra parte, el carácter transitorio que presenta el programa, puede visualizarse como una estrategia específica empleada para evitar el riesgo señalado anteriormente, de optar por permanecer en la misma situación para obtener el beneficio. De lo contrario, se entiende que el período de participación en el programa es demasiado breve, si se pretenden brindar herramientas para mejorar la empleabilidad de desocupados de larga duración, que presentan un bajo nivel educativo, y que en algunos casos la trayectoria laboral es nula.

La Trabajadora Social entrevistada, manifestó respecto al tiempo de duración del programa, *“...era un plazo muy corto, eran ocho, nueve meses que entre que presentas, que no sé qué en los primeros meses, como que el trabajo mismo, se reducía a cuatro o cinco meses, en cuatro, cinco meses vos tenés que enseñarle a la gente o darle las herramientas de algo que lleva mucho más tiempo, y además gente que años y años y años sin trabajar.”* (Entrevista 8:101)

Por otra parte, al consultarles a los ex participantes qué le cambiarían al programa hicieron referencia a la duración del mismo, *“...que fuera más tiempo o más horas de trabajo, de más no.”* (Entrevista 2: 69) *“...al ser más tiempo, vamos a suponer que sea un trabajo de ocho horas, bien pago, ahí sí, porque vos salís adelante...”* (Entrevista 4:78)

Continuando con el análisis del programa Uruguay Trabaja como política de inserción, cabe señalar que otra de las características que presentan éstas políticas de acuerdo a Castel, es que las mismas responden a *“...una lógica mercantil en el campo de lo social (...) y a la extensión del llamado a la responsabilidad del individuo...”* (Castel, 2004:28-29). Ésta lógica mercantil, responde al diseño residual que presenta el programa, otorgándole un papel central al mercado en la producción y distribución del bienestar social, así como a la responsabilidad del individuo de hacerse cargo de su propia situación.

A partir del discurso de los ex participantes del programa, puede decirse que el programa Uruguay Trabaja se encuentra transversalizado por esa lógica mercantil, que apuesta a la propia

responsabilidad y capacidad de los individuos para lograr una reinserción en el mercado laboral. Los propios participantes manifestaron que una vez finalizado el programa, el acceso al mercado de trabajo depende de sus propios medios, *“Por tus propios medios...”* (Entrevista 1:60), *“Sí, o sea trabajo, como lo dije anteriormente, por mis propios medios...”* (Entrevista 3:74).

Lograr la reinserción laboral luego del pasaje por Uruguay Trabaja, fue identificada por las informantes calificadas como una de las mayores debilidades que presenta el programa, la coordinadora departamental del MIDES expuso al respecto que *“El gran desafío que tenemos en el MIDES con éstos programas socio-laborales, no es el único, hay otros, es justamente la inclusión laboral y muchas veces obviamente no se acerca ni a lo que aspiraríamos que pudiera salir de ese programa, eso tiene mucho que ver con el mercado laboral que se tenga, tiene mucho que ver con el desarrollo del departamento en definitiva, es el desafío de que año a año haya más inclusión en lo laboral y/o en lo educativo.”* (Entrevista 7:96)

Por su parte, la Trabajadora Social entrevistada manifestó que *“...uno como que ofrecía desde un principio la inserción laboral, que después no siempre, para no decir la mayoría de los casos, no se podía concretar realmente, entonces te cuestionabas vos un poco esto de generar como esas expectativas, que después no ibas a poder cumplir, viste esa era una cosa que también (...) sobre todo los primeros años, para mí era de los mayores debes”* (Entrevista 8:101).

Respecto a las medidas adoptadas para mejorar la situación de los participantes una vez finalizado el programa, la coordinadora departamental del MIDES expresó *“...tenemos que seguir profundizando, ahora se está trabajando mucho ya desde el comienzo del programa en un proyecto laboral, donde la persona en esos ocho meses, seis en los pueblos, empiece a pensar qué va a hacer cuando termine el programa, porque bueno, la gente plantea: muy bien y ¿ahora qué? cuando termine el programa, ahora qué sigue, (...) ya desde el año pasado, empezó a trabajar en este proyecto laboral desde el principio, no dejar para el final...”* (Entrevista 7:96)

Por lo analizado anteriormente, se entiende que el diseño focalizado, transitorio y residual que presenta Uruguay Trabaja, se convierte en una limitante para alcanzar los objetivos planteados por el programa.

IV.II De la vulnerabilidad a la vulnerabilidad.

Uno de los objetivos planteados en este trabajo consistió en indagar respecto a las trayectorias laborales de los participantes de Uruguay Trabaja, antes de su participación en el programa y luego de la misma, a continuación se plantean las mencionadas trayectorias laborales a fin de poder analizarlas.

En el caso de Jimena y María, ambas expresaron que previamente a su ingreso en el programa realizaban trabajos relacionados al cuidado de niños, sin contar con ningún tipo de aportes. Por su parte, Josefina manifestó haber trabajado siendo menor de edad, como empleada en una avícola, mientras que Marcia encuentra en el cuidado de coches una alternativa laboral mientras no consiga otro tipo de trabajo. En el caso de Walter y Pedro, éstos declararon haber realizado trabajos vinculados a la construcción y a la jardinería.

Luego de finalizada su participación en el programa y hasta la actualidad, las dos entrevistadas más jóvenes, no han logrado reinsertarse en el mercado laboral, en el caso de Jimena por no contar con alguna persona o servicio que cuide de su hija mientras ella trabaja, mientras que Josefina considera que el motivo por el cual no ha conseguido trabajo *“Será porque no tengo el liceo completo, porque viste que lo que más te piden es tercero de ciclo básico, y como yo no tengo ciclo básico hecho.”* (Entrevista 5:83).

En el caso de Marcia, recién al año y medio de haber finalizado el programa logró acceder a un trabajo por un tiempo, en este caso cuidando a una señora mayor, al consultarla porque medio obtuvo ese trabajo expuso *“...fue viste por intermedio de una persona, es decir una veterana precisa una empleada...”* (Entrevista, 2:69). Actualmente Marcia se encuentra a la espera de algún trabajo, mientras tanto se dedica a cuidar coches en el centro de la ciudad de Minas.

En cuanto a los hombres, Pedro por su parte expresó que una vez finalizada su participación en el programa *“Salí a buscar empleo, y justamente la esposa de uno de los supervisores, precisaba para una empresa que hicieron de limpieza, (...) y ahí emprendimos una cooperativa, en la cual no llegamos a destino porque fue por doce meses y a mí me tuvieron nueve meses, porque después lo pasaron a que eran todas damas, no precisaban los caballeros.”* (Entrevista 3:74).

Desde hace más o menos un año, Pedro se encuentra trabajando al cuidando de una persona mayor, pero advierte que *“...no es cosa seguida, porque lo tengo que ir complementando con otras cosas, cortar césped, etc.”* (Entrevista 3:74) De todas formas considera que *“...me tengo que movilizar en varias cosas, porque un trabajo estable hoy por hoy no lo tengo.”* (Entrevista 3:75)

En el caso de Walter, manifestó que una vez finalizado el programa salió a buscar empleo, pero no consiguió, aunque afirma que *“Trabajo tengo las graseras de la Intendencia en casas particulares... Limpiar las graseras de ahí de las viviendas, siempre me he ido revolviendo...”* (Entrevista 4:78) También destaca que *“Con el asunto de que yo cumplí con el trabajo, no falte nunca al trabajo, perdí mucha clientela, casas de familia que yo les cortaba el pasto, arreglaba los jardines, y el trabajo en albañilería perdí en pila...”* (Entrevista 4:79)

Al analizar las trayectorias laborales de cada uno de los ex participantes luego de su participación en el programa, se observa claramente como su reinserción laboral dependió de sus propios medios, de sus capacidades, y del propio mercado, dando muestra del carácter residual del programa.

Si comparamos la trayectoria laboral de los ex participantes antes y después de su participación en el programa, éstas resultan ser muy similares en relación al tipo de trabajo al cual acceden y a las condiciones del mismo.

En el caso de los ex participantes de mayor edad, su situación continúa siendo la misma, es decir que acceden al mismo tipo de trabajo que accedían antes de participar en el programa (construcción y cuidado), permaneciendo en la informalidad y en la precariedad laboral, es decir realizando trabajos temporales y ocasionales, percibiendo un ingreso que no les permite cubrir sus necesidades, y además sin tener ningún tipo de aporte a la seguridad social, lo cual supone mínimas posibilidades de lograr cierto grado de desmercantilización en el futuro.

Claramente los ex participantes que logran acceder a un trabajo, lo hacen en el denominado mercado secundario que plantea Castel (1997), donde las condiciones laborales son precarias, no se requiere de alta calificación, y fundamentalmente quedan sujetos a las fluctuaciones de la demanda.

Sin embargo para las entrevistadas más jóvenes, su situación antes de comenzar en el programa y una vez finalizado el mismo, ha cambiado, pasando de una situación laboral informal y precaria, al desempleo.

Mediante esta comparación de las trayectorias laborales anteriores y posteriores a Uruguay Trabaja, se corrobora en cierto modo lo planteado por Baráibar (2003), en cuanto a que las mejoras en su situación social y económica ocurren durante su participación en el programa, dado que una vez finalizado el mismo, su situación vuelve a ser prácticamente la misma que antes de ingresar en el programa.

Como fuera antes señalado, se considera que dada la situación socioeconómica de los ex participantes antes de participar en el programa, éstos se encuentran en la zona de *vulnerabilidad*, y una vez que ingresan al programa, su situación los traslada a la zona de *asistencia reforzada*, para volver una vez finalizado el programa, a la zona de *vulnerabilidad* en la que se encontraban, y de la cual se pretendía que pudiesen salir al recibir las herramientas que brinda el programa para mejorar su empleabilidad y por tanto su situación socioeconómica.

Se entiende que durante la participación en el programa, los individuos se trasladan a una zona de *asistencia* en la cual logran acceder a algunos medios que les permiten alejarse de la zona de

vulnerabilidad en la cual se encontraban. En primer lugar, porque acceden a un trabajo por un período estipulado de ocho meses, a su vez porque con la realización de diversas tareas tenían asegurado un ingreso que rondaba en los cinco mil pesos, además de aportar al BPS, y por último accedían a tratamientos odontológicos y oftalmológicos, así como también se les facilitaba el acceso al carné de salud.

Es preciso señalar, que el acceso a ésta suerte de protección que brinda el programa, termina una vez que finaliza su participación en el mismo, y luego vuelven a la misma *vulnerabilidad* en la que se encontraban.

Para finalizar, se entiende que es necesario rever el diseño del programa, y fundamentalmente implementar estrategias que efectivamente permitan lograr el principal objetivo de mejorar el nivel de la empleabilidad de los participantes, ya que el trabajo empírico realizado da muestra de que en ciertos casos no se ha logrado.

CAPÍTULO V: CONSIDERACIONES FINALES

Como ha quedado planteado en este trabajo, es en el diseño focalizado, transitorio y sobre todo residual de Uruguay Trabaja donde radican las mayores dificultades para alcanzar su objetivo de desarrollar procesos de integración social.

Al analizar la trayectoria laboral de los entrevistados, antes de su participación en el programa, y una vez finalizada la misma, no se constataron mejoras en su nivel de empleabilidad- que es hacia lo que apuntaba el programa- por el contrario, a pesar de haber transitado por Uruguay Trabaja, quienes acceden a un trabajo lo siguen haciendo en condiciones de precariedad e informalidad, mientras que en algunos casos directamente no han accedido a ningún trabajo.

Por lo tanto, se considera que una vez finalizada su participación en el programa, los individuos continúan siendo *individuos por defecto*, incluso con las herramientas que puede llegar a brindar Uruguay Trabaja, se considera que no son suficientes como para que la población que participa en ellos logre cierto grado de independencia social. Cabe recordar que la población a la cual apunta el programa, se caracteriza principalmente por tener un bajo nivel educativo y en los casos que existe cierta trayectoria laboral, ésta se encuentra marcada por la precariedad y la informalidad. Esto supone la implementación de un dispositivo muy corto para una población muy compleja.

Se entiende que con la implementación de políticas sociales como Uruguay Trabaja, los individuos no son reconocidos ni tratados como individuos de pleno derecho, ya que por medio de éstas no se les brindan herramientas reales que les permitan acceder a un trabajo para lograr integrarse a la sociedad. Como plantean Cardarelli y Rosenfeld (2000), este tipo de programas no promueven una ciudadanía social, sino una ciudadanía asistida, al reproducir mecanismos compensatorios durante un tiempo determinado.

A continuación se plantean dos grandes interrogantes que ha surgido durante la realización de este trabajo.

Al analizar la situación socioeconómica actual del Uruguay, observamos que el índice de pobreza, indigencia y desempleo han disminuido, y por otra parte ha aumentado la tasa de empleo así como la de actividad, cabe preguntarse entonces ¿por qué continúan implementándose hasta el día de hoy políticas sociales como Uruguay Trabaja?

Si el gobierno del Frente Amplio ha logrado reducir la pobreza y la indigencia a cifras históricas, y ha logrado brindarle a su población una independencia social sólida equivalente a la del resto de los ciudadanos, ¿no es hora de que el gobierno del Frente Amplio abandone este modelo de políticas focalizadas que viene aplicando hace varios años?

Se considera que la razón por la cual se continúa reproduciendo el modelo focalizado, es porque el programa Uruguay Trabaja, al igual que otras políticas, no son políticas que les brinden a los individuos herramientas efectivas para alcanzar una independencia social, simplemente son viejas recetas asistencialistas camufladas en un gobierno progresista.

Por todo lo analizado en este trabajo, queda claro que el carácter transitorio del programa, las limitadas áreas de capacitación y de trabajo destinadas para los participantes, así como la total responsabilidad que se le coloca al individuo para lograr una reinserción laboral post programa, son los tres aspectos centrales en los cuales se considera que falla el programa, a continuación se proponen algunas alternativas para mejorar esos aspectos.

Quizás una de las posibles soluciones a la transitoriedad, sea extender la duración del programa, porque como plantea una de las informantes calificadas, el trabajar con individuos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, requiere de todo un proceso que demanda de mayor tiempo, no se logra de un día para el otro.

Respecto a las áreas en las cuales se capacita a los participantes, las mismas se limitan a conocimientos básicos de lectoescritura y matemáticas, informática, construcción, cuidado de personas, sin embargo las áreas de trabajo en las cuales se desempeñan los participantes durante el programa, se reducen a la construcción, la jardinería y la pintura. Estos dos aspectos pueden llegar a convertirse en factores que restrinjan aún más las áreas de trabajo en las cuales los participantes puedan insertarse posteriormente.

Se considera necesario ampliar las áreas de capacitación laboral, por ejemplo brindar cursos de cocina, carpintería, administración, peluquería, herrería, plomería, electricidad, mecánica, y por tanto que la parte operativa sea en esas áreas. Por supuesto que no serían todas las capacitaciones a la vez, sino que se hicieran cupos y los participantes escogieran entre una o dos de ellas. También sería necesario otorgar un certificado que garantice que la persona fue capacitada en determinada área.

Para finalizar, una posible solución para que la responsabilidad de la reinserción laboral no se deposite sólo en el propio individuo, podría ser la creación de cooperativas durante el tiempo de participación en el programa o que la parte operativa consista en pasantías en distintas instituciones o comercios, si bien esto no garantiza una reinserción laboral, permitiría que la cooperativa siga

funcionando luego de finalizado el programa, y que las pasantías permitan que el individuo continúe en el lugar de la pasantía luego de finalizado el programa.

BIBLIOGRAFÍA

- **Andrenacci, L y Soldano, D.** (2005): *“Aproximación a las teorías de la política social desde el caso argentino”*, en: Andrenacci (compilador): *“Problemas de la política social en la Argentina contemporánea”*; Buenos Aires, Universidad General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.
- **Antía, F et al.** (2013): *“La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización.”* Revista Uruguay de Ciencia Política Vol. 22. N° 2. ICP. Pp 171-194. Montevideo, Uruguay.
- **Baráibar, X.** (2003): *“Las paradojas de la focalización”*. Revista Ser Social, N°12, Pp. 259-290. Brasilia, Brasil.
- _____ . (2005): *“Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social.”* Revista Katálisis, Volumen 8, N° 2. Universidad Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Brasil.
- _____ . (2007): *“Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia”*. Revista Escenarios N° 12. Revista institucional de la Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- _____ . (2009): *“Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial.”* Revista Fronteras DTS-FCS, N° 5, mayo, Pp. 59-71. Montevideo, Uruguay.
- **Batthyány, K y Cabrera, M** (Coords.) (2011) *“Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial.”* Comisión Sectorial de Enseñanza de la UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- **Cabella, W** (2006). *“Los cambios recientes de la familia uruguayo: la convergencia hacia la segunda transición demográfica”* En: Fassler, C (Coordinadora): *“Familias en cambio en un mundo en cambio.”* Trilce. Montevideo, Uruguay.

- **Cardarelli, G y Rosenfeld, M.** (2000): *“Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre Estado pedagógico y los agentes sociales”*, en: Duschatzky (compiladora): *“Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”*; Paidós SAICF, Buenos Aires, Argentina.
- **Castel, R.** (1997): *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado”*. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2004): *“La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?”* Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2009): *“El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.”* Fondos de la Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- **Consejo Nacional de Políticas Sociales** (2013): *“Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental. Lavalleja. 2013-2015.”* Uruguay Social.
- **Figueira, F** (2002): *“Tendencias, coyuntura y estructura: La crisis social en Uruguay.”* En: Observatorio Político. Informe de coyuntura N°3. Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.
- **Midaglia, C y Antía, F** (2007) *“La izquierda en el gobierno: ¿Cambios o continuidades en las políticas de bienestar social?”* Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16. ICP. Pp 131-157. Montevideo, Uruguay.
- **Midaglia, C** (2009): *“Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay durante las últimas tres décadas”* en: Barba Solano, C, (compilador): *“Retos para la integración social de los pobres en América Latina”*. CLASCO. Buenos Aires, Argentina.
- **Ministerio de Desarrollo Social (s/f)**: *“Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización de Programa 2008-2009”*. Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano.

Enlaces Web:

- http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf Acceso 15/04/2014
- http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf Acceso 15/04/2014

- <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16713&Anchor=> Acceso 20/05/2014
- <http://www.ine.gub.uy/actividad/empydesemp2008.asp?Indicador=ech> Acceso 02/06/2014
- <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analispais.pdf> Acceso 02/06/2014
- http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/reporte_social_2013.pdf Acceso 03/06/2014.
- http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=117&Itemid=352 Acceso 03/06/2014
- http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=81&Itemid=352 Acceso 04/06/2014
- http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf Acceso 10/06/14
- http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21948/1/cercanias_folleto5.pdf Acceso 10/06/14
- http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red Acceso 10/06/14