

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

**Nuevo sistema de protección desde el ejemplo del
Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral**

Patricia Álvarez
Tutora: Inés Martínez

2015

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL.....	6
I.I La Cuestión Social	6
I.II Políticas sociales territorializadas como políticas de inserción	9
I.III Transformaciones en la matriz de bienestar uruguayo (desde el año 1985)	17
I.IV Nuevo sistema de políticas: el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral del Movimiento Tacurú	21
CAPÍTULO II: EL PEAL ¿POR QUÉ NO ES SUFICIENTE PARA ATENDER LAS MANIFESTACIONES DE LA CUESTIÓN SOCIAL?	29
CAPÍTULO III: CONSIDERACIONES FINALES	36
Bibliografía.....	39
ANEXOS.....	42
Anexo I.I Pauta de entrevista al sub-director de Movimiento Tacurú.....	42
Anexo I.II Pauta de entrevista Coordinador General PEAL.....	43
Anexo I. III Pauta de entrevista a ex participantes del PEAL	44
Anexo I. IV Pauta de entrevista a participantes del PEAL.....	46
Anexo II.I Entrevista al sub-director de ONG Movimiento Tacurú.....	47
Anexo II. II Entrevista a Coordinador de Proyecto.....	56
Anexo II. III Entrevista N° 1 a ex participante del Convenio Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral.....	61
Anexo II. IV Entrevista N° 2 a ex participante del Convenio Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral.....	65
Anexo II. V Entrevista N° 3 a ex participante del Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral.....	69
Anexo II. VI Entrevista N° 4 a participante del Convenio Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral.....	73
Anexo II. VII Entrevista N° 5 a participante del Convenio Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral.....	77
Anexo II. VIII Entrevista N° 6 a participante del Convenio Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral.....	81

INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El tema que se aborda se centra en cómo se atienden las manifestaciones actuales de la cuestión social, a través de los programas de empleo transitorio territorializados. Para esto se toma como ejemplo el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral (en adelante PEAL) implementado por la Organización No Gubernamental (ONG) Movimiento Tacurú, en convenio con diversos Municipios de la Intendencia de Montevideo. Se opta por conocer el discurso de los sujetos de derecho que se convierten en beneficiarios del mencionado proyecto, considerándose pertinente obtener una aproximación a éstos para un posterior análisis de su discurso. A la vez se lleva a cabo el análisis del contexto institucional de PEAL.

La motivación para la elección del tema, surge a partir de que en la Licenciatura se ha insistido sobre temas como políticas sociales, y visualizándose las intervenciones del Estado en cuanto a empleos temporales dirigidos a población con determinadas particularidades, surge el interés de conocer el discurso de quienes son beneficiarios y a la vez discutir cuáles son los aportes y cuáles son las limitantes de estos programas, porque se considera importante el bienestar de los menos favorecidos.

La **pregunta problema** que guía el análisis de este documento, es:

- El PEAL, como política territorializada de empleo temporal ¿por qué no es suficiente para atender las manifestaciones de la cuestión social que se materializan en territorios heterogéneos?

El **Objetivo General** del documento es:

- Analizar cómo se atienden las manifestaciones actuales de la cuestión social, a través de programas de empleo transitorio territorializados.

Por su parte los **Objetivos Específicos** del documento son:

- Estudiar el contexto institucional en el que se desarrolla el PEAL.

- Analizar el discurso de sujetos de derechos que participan y sujetos que hayan participado como beneficiarios de PEAL.
- Analizar el discurso de la ONG Movimiento Tacurú y la valoración que ésta realiza sobre la política social territorializada de empleo temporal.
- Discutir factores que provocan que programas de empleo transitorio territorializados, no sean suficientes para atender las manifestaciones de la cuestión social en la actualidad.

La metodología utilizada para lograr los objetivos propuestos en el caso del primero de ellos, recurrir a autores que explican el contexto en el que se desarrollan las políticas territorializadas de empleo temporal en nuestro país.

En el caso del segundo y del tercer objetivo específico propuesto, se procede a la recurrencia de una herramienta de relevamiento de la información: la entrevista semi-estructurada entendida como una conversación que es provocada por el entrevistador, a su vez se realiza a un número considerable de sujetos seleccionados, donde se tiene una finalidad de tipo cognitivo. La conversación es guiada por el entrevistador quien cuenta con un esquema de preguntas flexibles y no estandarizado (Corbetta apud Batthyány, 2011:89). Se entrevistaron a ocho personas en total: tres de ellos son ex participantes del PEAL, tres son participantes en este momento, y los dos restantes son funcionarios con tareas de responsabilidad en el programa. También se recurre a documentos proporcionados tanto por la ONG como por la Intendencia.

Para lograr el cuarto objetivo específico propuesto, se explicita información sobre la política territorializada de empleo temporal, implementada a partir de convenios entre la Intendencia de Montevideo (Municipios) y la ONG Tacurú, y se toma en consideración el discurso de participantes, ex participantes y también el discurso institucional recabado a través de los informantes calificados y de documentos.

El documento se encuentra organizado en tres capítulos:

El **primer capítulo** comprende el marco conceptual donde desde el punto de vista de algunos autores se consideran distintas categorías relevantes para el tema a tratar aquí: cuestión social y políticas sociales territorializadas. También se desarrollan aportes sobre el

contexto social, político e institucional y a su vez se explica el diseño e implementación de la política a analizar.

El **segundo capítulo** se basa en analizar el discurso de los sujetos entrevistados que se encuentran teniendo una experiencia y sujetos que ya han finalizado su experiencia como protagonistas del tipo de política social a tratar en el presente documento. Se toma en consideración también el discurso de informantes clave de la ONG Movimiento Tacurú y documentos proporcionados. A su vez se presenta un debate sobre factores que provocan que políticas de empleo temporal territorializado no sean suficientes para abordar los efectos de la cuestión social en la contemporaneidad.

El **tercer capítulo** comprende consideraciones finales sobre lo explicitado en el documento.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL

En primera instancia se considera relevante ante el tema a abordar en este trabajo, mencionar la cuestión social como concepto que se transforma en punto de partida por ser de donde surgen diversas manifestaciones a explicitar en este documento.

En segunda instancia, se explicitan aportes sobre las políticas sociales territorializadas, tomando en cuenta aquí el significado del barrio como soporte en las sociedades latinoamericanas y algunas dinámicas que se pueden visualizar en territorios heterogéneos. A continuación se caracterizan las políticas sociales territorializadas.

En tercera instancia se analizan sintéticamente los cambios en la matriz de bienestar uruguayo y posteriormente se explica el diseño e implementación de la política social territorializada de empleo temporal tomada como ejemplo, es decir el PEAL y su vinculación con la Intendencia de Montevideo.

I.1 La Cuestión Social

A modo de aproximación al concepto, se señala que Castel (1997) define a la cuestión social como

“...una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”
(Castel, 1997: 16 – 17)

Se entiende a la misma como un conjunto de problemas sociales, también políticos y económicos, generados a partir de la emergencia de la clase obrera en el marco de la sociedad capitalista. Esto se vincula en gran medida a la organización y a la movilización de la clase obrera. Vale decir que la cuestión social remite principalmente a la relación capital-trabajo y esto trae consecuentemente alteraciones en el orden social y en la cohesión manifestándose de este modo desigualdades y antagonismos como contradicciones que posee la sociedad capitalista. (Pastorini, 1999)

En la misma línea, según afirma Netto (2003) la cuestión social en la contemporaneidad es un componente sobresaliente e ineludible, esto se fundamenta en algunos hechos, por ejemplo que dos décadas (actualmente tres décadas) luego de los procesos dictatoriales, la deuda social lejos de ser saldada tras la restauración democrática, fue incrementada.

Según el autor la cuestión social data de la tercera década del siglo XIX y fue divulgada en aquel entonces hasta la mitad de ese siglo por críticos de la sociedad y filántropos. La expresión surge dando cuenta del contexto que se vivía en Europa Occidental, donde se experimentaba la primera industrialización iniciada en Inglaterra a fines del siglo XVIII. Surge aquí la *pauperización* absoluta y masiva de la población lo cual se trataba de un fenómeno nuevo, nunca antes registrado en la historia. Sí existía una polarización entre ricos y pobres y se visualizaban sectores sociales, pero esto se trataba de una nueva dinámica de pobreza. La diferencia era que la pobreza crecía en relación con el aumento de la capacidad de producir riquezas.

Afirma Netto (2003) que mucho tiempo después en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, y en el proceso de reconstrucción económica y social que se registró en esos años especialmente en Europa Occidental, se experimentó lo que algunos economistas denominaron “*las tres décadas gloriosas*” donde desde la reconstrucción a los años sesenta y setenta se vivió una larga coyuntura de crecimiento económico. Desde este entonces de crecimiento económico, se caracteriza a la sociedad capitalista como sociedad de consumo.

Luego la construcción de los Estados de Bienestar en Europa Occidental con algunas variaciones y en el dinamismo de la economía norteamericana, parecía remitir al pasado la cuestión social y sus manifestaciones. Es decir, según Netto (2003) aunque hubo mejorías en las condiciones de vida de la masa trabajadora, no pasaba inadvertida la esencia exploradora del capitalismo que se hacía presente a través de intensos procesos de pauperización.

Aquí se considera importante señalar aspectos sobre los primeros Estados de Bienestar establecidos el pasado siglo, dada su relevancia en cuanto a las políticas sociales. Estos Estados fueron tendientes a generar políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, y por consiguiente, ampliar los beneficios derivados del estatus de ciudadanía.

Según Baráibar (2005) estos Estados de Bienestar tuvieron su momento de apogeo entre los años 1945 y 1975, periodo que se conoce como los treinta años gloriosos o época de oro donde el Estado capitalista ejercía un papel regulador de la economía y de la sociedad y a constituirse de este modo en la principal fuente de provisión y financiamiento del bienestar social. El contexto de la depresión económica vivida en los años 30, el surgimiento fascista y la amenaza del comunismo, hacen propicio que se establezca un consenso político entre clases y partidos, donde se constituiría una economía mixta y un sistema de bienestar basado en dos doctrinas: la keynesiana que aludía a la intervención del Estado en la economía para asegurar niveles altos de actividad económica, consumo y empleo. La otra doctrina fue la beveridgiana que proponía la construcción de un nuevo sistema de seguridad social, que incluiría además del seguro social, también servicios sociales de tipo distributivo.

Los Estados de Bienestar, de acuerdo a lo señalado por Baráibar (2005) expresan una articulación diferente entre sectores económicos y políticos, basándose en una nueva relación entre capital y trabajo. Este acuerdo se materializó mediante un conjunto de políticas públicas con orientación distributiva y protectora del sector trabajo y tomando en cuenta determinados principios y valores: la provisión pública de servicios sociales universales, donde el acceso a éstos debía ser libre, universal, para la población en su calidad de ciudadanos. Por otro lado también se daba cuenta de un mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, esto es, un estándar asegurado por el Estado, por medio de una legislación específica para quienes se encuentren en situaciones de enfermedad, de desempleo o de retiro por vejez. En este contexto, la cuestión social buscó resolverse en los espacios de asalarización y políticas de protección al trabajo y políticas redistributivas.

Al comenzar los años setenta, se agotó la onda expansiva capitalista que permitió la existencia de los Estados de Bienestar anteriormente reseñados, reduciéndose las tasas de ganancia, condicionadas éstas por el movimiento obrero, y el capitalismo respondió a esto con una ofensiva política (Netto, 2003). Se vio desgastado el fundamento del Estado de Bienestar en varios países y el capitalismo que se caracteriza hasta hoy por ser globalizado, transnacional y posfordista, “*desvistió su piel de cordero*” dejando a luz una “*nueva pobreza*” a los “*excluidos*” dándose lugar a una “*nueva*” cuestión social, la cual vemos que se materializa actualmente a través de fenómenos a ver en las próximas líneas.

Este término es colocado por Castel (1997) cuando señala que en las últimas décadas se ha asistido a profundas transformaciones sociales, a consecuencia de la crisis del capitalismo. El neoliberalismo junto a la reestructuración productiva son la respuesta que encuentra el capitalismo para enfrentar la crisis. Como se mencionara anteriormente Castel (1997) coloca la cuestión social como un estado de incertidumbre en cuanto a la sociedad para mantener la cohesión entre sus miembros.

De acuerdo con Castel (1997) el trabajo ha sufrido importantes transformaciones y se ha visto afectada la condición salarial:

“...el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, ‘inempleables’, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio.” (Castel, 1997: 13)

Esto según el autor ha llevado a primer plano, temáticas de precariedad, exclusión, vulnerabilidad, segregación, relegamiento, desafiliación. Así es que quienes se encuentran en esas situaciones, se convierten en población objetivo de intervenciones sociales.

Este aspecto es importante para el proyecto de empleo temporal del cual se trata este trabajo, dado a que los sujetos de derecho que participan como población objetivo en el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral implementado por convenio entre Municipios y la ONG Movimiento Tacurú, viven en su gran mayoría en condiciones de precariedad, exclusión y vulnerabilidad, por lo cual viven en un estado de incertidumbre acerca del futuro, dado a que no tienen ni se les garantiza una plena integración a la sociedad.

I.II Políticas sociales territorializadas como políticas de inserción

Teniendo en cuenta lo mencionado, se considera relevante hablar en las próximas líneas sobre políticas sociales territorializadas, dado a que visualizándose los efectos de la cuestión social en territorios con determinadas características, incluyéndose desempleo masivo, éstos se toman como espacio de intervención, donde existen instituciones que se involucran en tomar demandas y gestionar posibles respuestas. Tal es el caso a tratar en

este documento, donde la ONG Movimiento Tacurú toma demandas del territorio donde se encuentra, para gestionar posibles respuestas, por ejemplo brindar empleo temporal a jóvenes por medio de los convenios que mantiene con distintos Municipios de Montevideo. Este aspecto hace que sea pertinente presentar aspectos de políticas sociales territorializadas.

El barrio como soporte

Merklen (2005) señala que el barrio dentro de las figuras de cultura popular, es el que adquiere una mayor cantidad de significados, en el sentido de que cambia de un idioma a otro, de una ciudad a otra o de un país a otro y a su vez se va transformando con el tiempo. En primer lugar según Merklen (2005) es pertinente estudiar la relación del barrio con “*la cuestión del lazo social*” analizando “*¿en qué medida y bajo qué condiciones puede este territorio ofrecer “soportes” al individuo y la familia, y el barrio participar en la cohesión social?*” (Merklen, 2005: 131) También se busca (por parte del autor) cuestionar cuál es la pertinencia del territorio local en el despliegue de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo.

De acuerdo con el autor, hacia fines de los años sesenta, los barrios construidos a base de ocupaciones colectivas e ilegales de tierras, se convirtieron en una característica habitual de las ciudades latinoamericanas. La principal característica de los *asentamientos* es que a la apropiación de terrenos para conformar estos barrios, le sigue la creación de un movimiento que actúa sobre el sistema político. Los asentamientos son consecuencia de que las crisis sociales no permitan a las familias encontrar la manera de hacerse de una vivienda.

Según señala Merklen (2005) se ha identificado un interés creciente por parte del Estado y de las políticas sociales, de que estos espacios (denominados por el autor como barrios populares) se conviertan en soporte de sus planificaciones. En estos barrios populares, los efectos de relegación son los que más se visualizan, dándose a menudo situaciones de delincuencia, de tráfico de drogas, violencia familiar, maltrato a los menores. Ante este dilema es preferible no excusarse bajo preceptos culturales sino que se puede establecer fácilmente que,

“el carácter masivo de la vulnerabilidad plantea problemas de orden imposible de resolver en el marco de las solidaridades locales. Es decir que ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no puede bastar para colmar los déficit de una situación a la que son abandonadas las familias. Las estructuras de solidaridad local de gran consistencia que observamos en el barrio popular no pueden en ningún caso suplir a las protecciones sociales y a las formas de socialización aportadas por las instituciones y el trabajo.” (Merklen, 2005: 138)

Esto se materializa en territorios como el que se encuentra la ONG Movimiento Tacurú, donde quienes residen allí viven los efectos de la relegación y otros fenómenos citados, no pueden contar con protecciones sociales a no ser convirtiéndose en población objetivo de las mismas.

Se considera relevante establecer en las siguientes líneas un acercamiento a los conceptos de pobreza y segregación territorial/residencial, dado a que estas dinámicas se materializan en el tipo de territorio antes explicado.

Según afirma Serrano (2005) los estudios sobre pobreza la definen como un fenómeno heterogéneo y también multicausal, que se asocia a temas tales como la calidad del empleo o pérdida de éste, rasgos de las familias y sus trayectorias, oportunidades que se presenten y capacidad de aprovecharlas, segregación socio-espacial y también acceso a servicios de mala calidad.

Quienes son pobres se concentran en grandes zonas de las ciudades, donde muchos participan del mundo laboral pero en una posición donde no consiguen lograr su autonomía lo cual no les permite proyectarse al futuro, por lo cual es apropiado mencionar que viven en incertidumbre. Muchos no trabajan en el sector formal por lo tanto no disponen de protección social y sus ingresos son bajos. Esto provoca que no puedan acumular formación y experiencia.

Dentro de la población que vive esta realidad dada en condiciones de pobreza, según la autora de referencia, se combinan aspectos materiales (tales como acceso a bienes y servicios, equipamiento básico, entre otros) y también aspectos no materiales vinculados a la autoestima, a la visión que poseen sobre la vida, las proyecciones hacia el futuro. Por su parte, Baráibar (2007) entiende que frente a estas problemáticas, existen respuestas que no se ajustan a las mismas, dado a que la manera en que el Estado está presente se ha ido

modificando dejando de lado el componente universal para dar lugar a políticas residuales y transitorias. Es decir, se trata de bienes y servicios que responden a las necesidades de los beneficiarios, pero que dado su carácter residual y transitorio no sirven (o sirven muy poco) para neutralizar la inseguridad social. Vale decir, los recursos brindados no son suficientes para generar autonomía.

Si analizamos algunos de estos procesos desde la experiencia montevideana, podemos ver junto con Arim (2008) la segregación residencial (que se profundizó en el periodo de la crisis económica que vivió nuestro país empezando con la recesión desde el 1999 y llegando a su punto crítico en el 2002) impacta en la discriminación y en la exclusión social de zonas periféricas de Montevideo. El mercado de trabajo se fragmentó y esto castiga a quienes residen en zonas con carencias. La pobreza que esto genera, incentiva a la segregación y un posterior proceso de exclusión que es muy difícil revertir.

El incremento del proceso de segregación residencial, puede darse por algunos fenómenos, según el autor, dado a que quienes presentan mayores dificultades para ingresar al mercado laboral, tienden a moverse hacia la periferia de la ciudad, lo cual constituye zonas urbanas carenciadas. El crecimiento de asentamientos puede darse a partir de la expulsión de zonas de buenos niveles de urbanización, hacia zonas que en muchos casos carecen de servicios básicos y los costos de vivienda son sustancialmente más bajos. Esto refuerza la relación existente entre territorio-remuneraciones-pobreza. Otra posibilidad, es que el territorio funcione como un mecanismo de “señalización” negativa en el mercado de trabajo. Según Arim (2008) el hecho de que se provenga de ciertos barrios generalmente catalogados como “rojos” acota la posibilidad de que los individuos accedan a un puesto de empleo de calidad. Este fenómeno de discriminación territorial se ha introducido recientemente en la lógica de funcionamiento del mercado de trabajo urbano y se ha agudizado más en los últimos años.

Esto último puede explicar en parte lo que sucede con los jóvenes que trabajan en las tareas de barrido manual atendidos por el programa a analizar. Sus realidades implican que esa sea la única oportunidad laboral en el mercado formal, por hallarse en territorios señalizados, los cuales sufrieron de modo más agudo los efectos de la crisis. Más allá de las características de las personas en cuanto a nivel de estudios (entre otras) existe un componente territorial independiente, que impide que obtengan un empleo de mejor calidad y de este modo intentar “escapar” de la pobreza.

Estas transformaciones territoriales sobre las que se viene trabajando, Merklen (1999) entiende que han impactado en la integración social, visualizándose la exclusión y el riesgo de fractura social dado a que las ciudades se fragmentan porque los individuos se encierran. El autor distingue a los “*ghettos*” como el lugar de los excluidos y “*countries*” como el lugar de los ricos. Desde el exterior, los que viven en el “*ghetto*” pueden ser calificados como portadores de costumbres antisociales, haraganes, sucios, entre otros adjetivos degradantes. Se percibe una distinción que deja entrever que no son todos ciudadanos iguales que ocupan un mismo territorio, cuando en la realidad, conviven en su mayoría, en espacios muy próximos.

Estas dinámicas mencionadas se pueden visualizar en el territorio donde se encuentra la ONG Movimiento Tacurú y donde reside gran mayoría de los participantes del PEAL, es decir los barrios Lavalleja y Casavalle. Éste último incluye el barrio Borro, el Complejo de Viviendas Unidad Casavalle, barrio Ellauri, barrio Municipal, entre otros. Los límites aproximados de estos barrios son las calles Avenida de las Instrucciones, San Martín, Capitán Tula, Matilde Pacheco, Teniente Galeano, Aparicio Saravia y José María Silva. Es decir, estos barrios se sitúan próximos a la zona noreste de Montevideo.

La zona se caracteriza por su heterogeneidad en cuanto a los niveles socio-económicos, dado a que allí convive una diversidad de realidades que incluye desde indigentes a profesionales o comerciantes. Visualizados los aspectos críticos que encontramos en este territorio, es que se convierte en zona donde se focaliza la atención y la presencia de por ejemplo ONGs. Según lo que analizan Espíndola y Leal (2007) entre otros barrios, Lavalleja y Casavalle son los que más concentran personas pobres pertenecientes a estratos bajo y muy bajo, sobretodo Casavalle, que es el barrio donde se detenta un mayor número y se observa mayor distancia respecto al promedio que presenta Montevideo.

Merklen (2005) señala límites del barrio como soporte de las protecciones, planteados en dos líneas: El primer tipo da cuenta de que las regulaciones de la vida del barrio son realizadas en gran medida por fuera del mismo. En gran medida las regulaciones de la vida social corresponden al Estado inclusive en aquellas sociedades donde el Estado está poco presente. El segundo tipo da cuenta de que la participación de los individuos de la sociedad no puede llevarse a cabo exclusivamente en el dominio de lo local. Si bien el barrio puede entenderse en la inscripción de un territorio, nunca es suficiente para

organizar por entero la vida del individuo. Dicho esto, puede establecerse que los individuos no logran inscribirse en la ciudad, solo cuentan con el dominio de lo local, es decir del territorio donde residen, pero en general no salen de él. Esto puede ser dado a sus características, las cuales no les facilitan acceder al transporte, ni vincularse con otras personas de otras clases sociales, ni cuentan con costumbres que se visualicen en otros espacios públicos tales como centros comerciales, de donde pueden ser excluidos.

Caracterización de las políticas sociales territorializadas

Para una aproximación al concepto de políticas sociales territorializadas, se toma en cuenta el planteo de Merklen (2005) donde el autor afirma que el barrio dado como figura de análisis en cuanto a la sociología contemporánea, se visualiza como un espacio de inscripción territorial en las sociedades contemporáneas. El territorio se configura en función y a partir de los sistemas de solidaridad que operan en él, tales como familia, instituciones religiosas, partidos políticos, o también criterios territoriales de cercanía como puede ser el vecindario. En la nueva dinámica que se propone e impone por las políticas sociales, se observa cómo las comisiones o asociaciones barriales juegan un rol importante en la toma de demandas y gestión de éstas. De acuerdo con Merklen (2005) que diversas instituciones y políticas públicas intervengan, determina que se inserte determinado territorio en la sociedad.

Como se explicará en las próximas líneas, Hamzaoui (2005) explicita las principales características de esta tendencia de políticas sociales, donde éstas para el autor han tomado lo local como un campo de experimentación de la acción pública, implementando estrategias y diversos dispositivos. Algunas características puntuales son la responsabilización de los usuarios, la selección de territorios y personas que presenten problemáticas complejas, modelos de intervención y participación e implicación de la población.

Entiende Baráibar (2009) que en la actualidad lo territorial ha adquirido una importancia fundamental y diferente a la que haya tenido en modelos anteriores de desarrollo. Esta importancia es entendida como por defecto. Esto es dado a que el aumento de la exclusión y de la pobreza, tienen su expresión en el territorio. Dadas estas condiciones se genera un doble movimiento: La dimensión territorial adquiere relevancia a partir de diversas ausencias, derivadas de la desestructuración del trabajo y las

protecciones sociales. Las respuestas que se dan a estas ausencias, toman el territorio como punto central, por lo cual le vuelven a dar importancia.

La autora habla sobre lo denominado “ampliación de la vertiente asistencial”, que da cuenta de la importancia que comienza a tener el territorio en la estructuración de la protección social y esto refiere básicamente al quiebre de la seguridad social:

“Históricamente, la asistencia social presenta características específicas: derecho no-contributivo, selectivo, condicional, en la mayoría de las veces relacionado a la idea de dependencia e incapacidad para producir. Los seguros sociales, a diferencia de la asistencia, se impusieron como derechos contributivos, basados en una concepción de una relación estrecha entre la ocupación de un trabajo estable y el derecho a obtener acceso a la protección social legal.” (Baráibar, 2009: 63)

Entiende Baráibar tomando aportes de otros autores, que dado un nuevo sistema de protagonistas en las políticas sociales donde se ve un Estado descentralizado y reformado, organizaciones internacionales, ONG y organizaciones de habitantes, se desplaza la problemática social, que se expresa corriendo la del trabajador hacia la del pobre. La cuestión social aparece como sinónimo de pobreza. Esta redefinición de los problemas sociales, es expresada en dos ámbitos en cuanto a su impacto en el territorio. En primera instancia, el reordenamiento de las esferas que proveen bienestar social, y en segunda instancia las formas de gestión de las políticas sociales.

Como ya se habría adelantado, Hamzaoui (2005) señala que,

“el espacio local se ha convertido en un campo de experimentación de la acción pública de acuerdo con la reorientación de las políticas sociales, junto con la aparición de nociones y dispositivos que dan cuenta de las nuevas formas de entender la acción social.” (Hamzaoui, 2005: 15)

Esto implica que se actúe sobre la nueva cuestión social a partir de una “gestión localizada de problemas diferentes”. Según lo afirmado por el autor, lo local y el territorio son entendidos como un lugar de toma de conciencia de fenómenos de falta de integración y de fragmentación social. La territorialización entonces, plantea la localización de lo social en contraste con la mundialización de la economía, donde según el autor, se ve privilegiada la búsqueda de soluciones locales a problemas globales.

Algunas características que desarrolla Hamzaoui (2005) tienen que ver con la responsabilización de la población, sobre la resolución de los problemas. Esto conlleva a un retorno de la dimensión moral que justifica que un derecho a la ayuda social o al empleo, implica una responsabilidad individual. Aquí puede verse que se pasa del concepto de “sujeto de derecho” a “ciudadano responsable” o “usuario – cliente” en cuanto a la administración y gestión de recursos sociales. La responsabilización de los sujetos se basa en la idea de selectividad de las personas y territorios con problemáticas complejas dado a que según palabras del autor, la desigualdad social está cada vez más referida a los territorios y a su grado de inserción económica y tecnológica, no tomándose en cuenta que en muchos casos no los barrios en sí los que crean el problema sino que son los que nuclea personas que están transitando procesos en común.

En el esquema de políticas sociales territorializadas se intenta delimitar poblaciones y territorios específicos de intervención donde se define actores e instituciones a implicar. El autor habla sobre estrategias de *partenariado* donde pueden ser entendidas como estructuras o nuevos modelos de intervención interinstitucional. En este marco colaboran actores institucionales y periféricos que se organizan desde un modelo transversal y global donde consolidan recursos y mecanismos de consulta, concertación y trabajo en red.

Otra característica que señala el autor, es que en este modelo de políticas sociales territorializadas se encuentran nociones de participación e implicación, donde se transforma a los “titulares de derecho” en “ciudadanos llamados responsables” o “usuarios – clientes” de las administraciones y servicios sociales. Con esto se intenta movilizarlos e implicarlos haciendo que participen en la concepción y en la evaluación de las prestaciones.

Esta caracterización se relaciona con el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral, en cuanto a que en el mismo la característica de responsabilización de la población, se visualiza en se pretende que los sujetos de derecho que participan en el proyecto de empleo temporal, reciban herramientas para futuras inserciones laborales, además de herramientas en materia de valores. Esto da cuenta de que pasarían de ser sujetos de derecho beneficiarios para ser gestores de su propio bienestar. La característica de selectividad de personas está dada en cuanto a que quienes participan del proyecto, son sujetos que además de residir en territorios segregados de Montevideo, presentan problemáticas complejas además de sufrir los efectos de las desigualdades sociales.

I.III Transformaciones en la matriz de bienestar uruguay (desde el año 1985)

Se considera importante establecer elementos sobre las transformaciones en la matriz de bienestar de nuestro país, dado a que éstos explican el contexto donde se enmarcan programas de empleo transitorio como el PEAL. Es relevante para esto contemplar la orientación de la protección social, y lo que ha acontecido en el aspecto socio-económico y político de Uruguay en los últimos años para comprender las manifestaciones de la cuestión social en la contemporaneidad.

En Uruguay la protección social/matriz de bienestar, según entienden Midaglia y Antía (2007) en torno a la primera mitad del siglo XX se consagraba como un sistema institucionalizado de políticas sociales de caracterización universalista y que contaba con amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de la salud, donde se contaba con la capacidad de incorporar a la población en su mayoría y más tarde también a los trabajadores rurales.

Según las autoras, a diferencia de otros países de la región, el gobierno de facto (1973 a 1985) no desarticuló el sistema de bienestar, aunque sí se desarraigaron algunas prestaciones de seguridad social, salud y educación a partir de nuevas pautas con el gasto público. Pese a que se constataba una fuerte tradición en el bienestar, en el período de regreso a la democracia se visualizan algunas reformas sociales, a partir de la década del noventa en función de estrategias de desarrollo de orientación del mercado y de nuevas problemáticas sociales. Las transformaciones presentaron un carácter gradual con transformaciones moderadas.

Independientemente de la moderación reformista que presentó el país en diversas áreas de la protección social, se dieron algunos cambios en el alcance y orientación y también en las modalidades de gestión:

“La resultante de este proceso de revisión del clásico edificio de bienestar dio lugar a un sistema híbrido en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado.” (Midaglia y Antía, 2007: 135)

Las principales reformas instrumentadas en la década de los noventa a modo de breve presentación, fueron, en la esfera laboral en cuanto a los mecanismos de negociación salarial, donde éstos tuvieron una breve vida dado a que se instalaron apenas vuelta la democracia y se suspendieron en el primer cambio de gobierno. Así fue que se inició un proceso de desregulación laboral donde se tendió a sustituir los modos de protección vigentes por otros de recalificación básica mediante cursos de capacitación donde por los cuales sería posible una rápida inserción en el mercado laboral. En el año 1995 se aprobó una ley mediante la cual se habilitaba el esquema de seguridad social en cuanto a las prestaciones de retiro tales como jubilaciones y pensiones. A partir de este momento surgen organismos públicos como el Banco de Previsión Social y las Administradoras de Fondos de Ahorro.

Desde el año 1995 se promovieron reformas educativas en niveles primario y medio. Se modificó la currícula y la carga horaria en la enseñanza media, se expandió la educación a niños de 4 y 5 años y se introdujeron programas focales en contextos socioeconómicos críticos.

En cuanto al sistema de salud, las modificaciones fueron nulas en ese momento aunque se visualizara que aumentó el gasto en salud pero esto no significa que se hayan registrado mejoras en el funcionamiento del sistema, sino que por lo contrario, se visualizó pérdida de equidad y de calidad global.

Las reformas también abarcaron sectores de población específicos, por lo cual se reformularon e inauguraron un conjunto de programas y proyectos para abordar exclusivamente las situaciones de vulnerabilidad de ciertos grupos etarios, especialmente niños y jóvenes. Una proporción significativa de estas nuevas intervenciones fueron implementadas por parte de asociaciones civiles y organizaciones sin fines de lucro.

Es importante aquí hablar sobre Montevideo, dado a que es el espacio donde se desarrolla el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral. Vale señalar que según Kaztman, Filgueira y Errandonea (2004), en los estudios realizados por especialistas en urbanización, se consideraba que Montevideo era una ciudad modelo si se la comparaba con otras ciudades de América Latina, dada su homogeneidad y porque contaba con una temprana universalización en cuanto a la cobertura de derechos sociales, entre otros aspectos. Del mismo modo habría sido conocido Uruguay, según Veiga (2013) esto se

habría dado gracias a los altos niveles relativos de equidad y de integración social que había en nuestro país, hasta que estas características llegaron a su fin, cuando culminaba la década de los años 90 y especialmente cuando el país se enfrentaba a la peor crisis socio económica, en el año 2002. A partir de ese momento se agudizaron las distancias existentes entre las clases sociales dándose a conocer nuevas formas de diferenciación social y vulnerabilidad, lo cual influye directamente en el incremento de las desigualdades sociales y la fragmentación socio-territorial, comenzándose a visualizar nuevos estratos sociales en el territorio. La situación que enfrentó nuestro país en el año 2002, ha sido nominada como una crisis de inflación, de salario y de empleo, lo cual perjudicó la sociedad haciendo que se incrementaran los niveles de pobreza e indigencia como nunca anteriormente habría sucedido.

Entienden Midaglia y Antía (2007) que la desigualdad, el empobrecimiento y la pérdida de equidad se convirtieron en procesos crecientes en nuestro país desde principios del siglo XXI. La evolución de la pobreza en nuestro país presentó algunas etapas, iniciándose en 1985 cuando la pobreza comienza a descender de 46,2% a 15,3%, luego esto se revierte y la cantidad de hogares pobres comienza a incrementarse y luego se presenta la recesión económica que incluye la crisis del 2002. En ese momento los niveles de pobreza alcanzaron un tercio de la población, situándose en el 32,1% en el año 2004. Luego de esto, a partir del año 2005 se identifica una nueva fase de evolución, donde la incidencia de la pobreza cae al 25,2% de la población en el año 2006.

El modelo de “Estado benefactor” que fue impulsado en nuestro país durante las primeras décadas del siglo XX junto al sistema político, propició a que la sociedad tuviera altos niveles de integración social y baja desigualdad, si se compara con otras sociedades de América Latina.

Vale agregar que según señalan Midaglia y Antía (2007), la pobreza incidió mayormente en niños y jóvenes, si se compara con otros grupos de edad. Tal indica el dato de que en el año 2001 la pobreza habría alcanzado a un 38,4% de niños menores de seis años edad, mientras que alcanzaba al 3,9% de personas mayores de sesenta y cinco años de edad. No solo se incrementó la pobreza en el país, sino también la desigualdad social, dado a que desde la segunda mitad de la década de los noventa, se visualiza una tendencia a la

concentración de ingresos, lo cual se consolida y agudiza aún más durante el posterior periodo de recesión económica.

En lo que refiere al contexto político donde se desarrollan en la actualidad las políticas sociales de empleo transitorio, es importante mencionar que en esa situación de deterioro económico y social, donde habrían aumentado los niveles de pobreza y de desigualdad en el país, asume por primera vez en la historia nacional, un gobierno de izquierda, presidido desde el 2005 por Tabaré Vázquez. A saber, según la experiencia que aporta la región, se requiere de intervención pública para que se produzca un impacto favorable en cuanto a poner fin a la reproducción de la pobreza y controlar las desigualdades. (CEPAL apud Midaglia y Antía, 2007)

Por lo tanto, el gobierno de izquierda, *“...inicia su gestión en un contexto de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún persiste un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002.”* (Midaglia y Antía, 2007: 141) Ante esa realidad, el gobierno se mantuvo en cuanto a la posición de revisar las políticas sociales y la modalidad de implementación de éstas. Se incluye aquí muchas acciones vinculadas a la territorialización de las políticas sociales.

Esta revisión de políticas sociales y modalidad de implementación de éstas, refiere a lo que Midaglia (2000) denomina como un nuevo sistema que sustituiría al viejo sistema de protección: el Estado Liberal Social. Esto da cuenta de una reasignación de los recursos públicos destinándose éstos para atender la situación de grupos sociales específicos, que se encuentran en situación de exclusión social y pobreza. Esto (además de reducir el gasto público) revela la nueva orientación del sistema de asistencia social, que pasa de ser un sistema universalista a ser un sistema de carácter residual. Este nuevo modelo se ajusta al crecimiento económico pero discrepa con el modelo de políticas públicas inspiradas en los derechos clásicos de ciudadanía.

Según señala Midaglia (2000) de este modo es que se promueven nuevas propuestas de protección que se orientan a problemas y sectores específicos, así es que se les denomina políticas focalizadas o también iniciativas anti-pobreza donde se prevé la selección de los beneficiarios comprobándose su situación de carencia y a su vez esperándose su participación.

No es menos destacable la instrumentalización de estas políticas, como un aspecto importante al momento de su implementación. Para esto se estipula cuáles son las instituciones públicas o privadas que se hacen cargo de implementar la propuesta. En esto según Midaglia (2000) se encuentran países donde se visualiza un monopolio del Estado en materia social y se presume que este estilo de intervención sosegó el desarrollo de redes de ayuda y limitó la participación de organizaciones sin fines de lucro. Pero por otro lado se ubican los países donde la intervención pública es mínima y se desempeñan organizaciones de la sociedad civil. Tanto en un caso como en otro es pertinente que las partes se sometan a un proceso de aprendizaje y también a controles que ayuden a enfrentar las problemáticas y que aseguren un eficiente uso de los recursos.

En el marco de la mencionada revisión de políticas sociales y su orientación, es que se encuentra el PEAL, implementado por la ONG Movimiento Tacurú, en un contexto donde la sociedad civil resurge dada la reforma social. De este modo es que las asociaciones civiles adquieren un nuevo status público, porque son reconocidas y avaladas por encargarse de proveer bienes sociales orientados a poblaciones con carencias y excluidas, que no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades por medio del mercado. Para poder desempeñar este rol, el Estado traspasa servicios y recursos financieros haciendo que se consolide el denominado Tercer Sector o Público No Estatal, formado por diversas entidades sociales. (Midaglia, 2000)

En el caso del ejemplo utilizado en este documento, la Intendencia de Montevideo ha traspasado servicios tales como los de limpieza manual de las calles, a ONGs como Movimiento Tacurú, para que implementen programas de empleo temporal con un componente de acompañamiento educativo, brindando los recursos económicos para su implementación. Es importante también dar cuenta de algunos otros programas con características similares, que también implican empleo transitorio y dan cuenta de parte de la trayectoria de la Intendencia de Montevideo, en la implementación de este tipo de intervención.

I.IV Nuevo sistema de políticas: el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral del Movimiento Tacurú

La Intendencia de Montevideo en los últimos años ha participado en la implementación de varios programas de empleo transitorio. Se explica brevemente en qué

consisten éstos y luego se desarrolla información sobre el ejemplo utilizado en este trabajo. (Massaroni y Malacrida, 2010)

Barrido Otoñal: Se trata de un programa educativo-laboral que se desempeña desde el año 2002 y es desarrollado por la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo y la División Limpieza, enmarcándose en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Se focaliza en mujeres jefas de hogar, mayores de 18 años que tengan hijos a cargo, que estén desempleadas y no cuenten con nivel académico mayor a ciclo básico. Realizan actividades laborales de limpieza de calles, cordones, veredas, papeleras y entorno de árboles y de contenedores. Este programa se implementa por instituciones sin fines de lucro que promueven el desarrollo personal de las beneficiarias y su posterior inserción en el mercado laboral. También se incluyen actividades educativas, donde se tratan temáticas relacionadas a la violencia, autoestima, sexualidad, alfabetización, y orientación civil y laboral.

Jornales Solidarios: Este programa surge en el año 2003, como respuesta a la crisis económica y se centraba en generar jornales para mejorar el ingreso de los hogares que se vieron más damnificados por los efectos de la crisis, brindando a los beneficiarios una experiencia socio-laboral. Se implementó por parte de distintas organizaciones sociales que se encargaron de la parte operativa, indicada a su vez por los Centros Comunales Zonales. Se realizaban obras de infraestructura de valor comunitario.

Trabajo por Montevideo: Fue una continuación de Jornales Solidarios, combinándose éste último con Barrido Otoñal. Se tiene la finalidad de combinar lo laboral y lo educativo para que de este modo se generen ingresos y se colabore tornado la experiencia laboral en un recurso integrador donde se eduque en ciudadanía. La diferencia entre Trabajo por Montevideo y Jornales Solidarios radica en que se integran otros actores sociales, se incrementa la inversión y se realizan llamados a ONGs para que presenten propuestas de proyectos educativos.

Para explicitar información sobre las partes involucradas en la implementación de PEAL como ejemplo de política de empleo transitorio, vale mencionar que los Municipios son creados en el marco de la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana la cual establece en su primer artículo que haya una autoridad local que se denomine Municipio, donde se configura un tercer nivel de gobierno y administración, que

se agrega a los previamente existentes Gobiernos Departamentales y Nacional. Se establece que cada Municipio tenga una población de aproximadamente cinco mil habitantes. El objetivo es “...avanzar en la descentralización política y administrativa en departamento de Montevideo, con la finalidad de profundizar la participación democrática en la gestión de gobierno.” (IM 2015, Municipio CH)

Montevideo cuenta con ocho Municipios, que se identifican con letras: A, B, C, CH, D, E, F y G. Los Gobiernos Municipales, o también llamado tercer nivel de gobierno, son elegidos por la ciudadanía, y son competentes en cuanto al ejercicio de funciones de carácter ejecutivo y administrativo que correspondan al mismo.

El segundo nivel de gobierno, es decir el Gobierno Departamental, es único para todo el departamento, por lo cual las definiciones políticas rigen para todo el departamento, pero cada Municipio puede planificar a través del Alcalde, los Concejales y la participación de la ciudadanía, dando un enfoque local de acuerdo a las necesidades que visualizan. Algunos cometidos de la planificación del tercer nivel de Gobierno son: ejecución y mantenimiento de obras en la red vial, alumbrado público, señalización y control del tránsito, limpieza y mantenimiento de espacios públicos, y la creación y mantenimiento de áreas verdes. También le competen programas de mejora y mantenimiento del medio ambiente.

Quien propone los proyectos PEAL es la ONG Movimiento Tacurú, que es la contraparte de los convenios de barrido manual. Señala Sorj (2005) que las ONGs son la principal novedad de las sociedades civiles contemporáneas. De acuerdo con el autor, para establecer un concepto, se parte desde el hecho de que las asociaciones de la sociedad civil tales como clubes culturales y deportivos, organizaciones profesionales y científicas, instituciones filantrópicas, iglesias, entre otros, han existido a lo largo de todo el siglo XX. Estas organizaciones representaban a un público determinado pero en la contemporaneidad las ONGs “...afirman su legitimidad en base a la fuerza moral de sus argumentos” (Sorj, 2005: 15) por lo cual las ONGs constituyen “un conjunto de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandado de las personas que dicen representar.” (ídem)

Según el autor otras características de las ONG's son que dependen de recursos externos a su existencia. Son dirigidas por equipos profesionales lo cual las convierte en

una fuente de empleo, y al no poseer una base social estable y homogénea, las ONGs promueven sus agendas a través del acceso a medios de comunicación y no a través de la movilización social como otras asociaciones tradicionales de la sociedad civil.

Sorj (2005) explica que las distintas ONGs difieren en algunos aspectos: en cuanto a su origen dado a que algunas pueden haber sido creadas por individuo, por grupos independientes o también por comunidades, empresas, grupos religiosos, partidos políticos, entre otros. Otra diferencia es en cuanto a los niveles de actividad, donde pueden ser locales, nacionales o internacionales. A su vez difieren en el tipo de *staff*, sea éste voluntario o profesional, aunque en la mayoría de las ONGs se incluyen ambos tipos. Y también difieren en el tipo de financiamiento, es decir las fuentes pueden ser suscripciones voluntarias, agencias gubernamentales o internacionales, o fundaciones privadas, aunque en muchos casos las ONGs disponen de una multiplicidad de fuentes de financiamiento. Otra diferencia entre ellas es su tamaño, dado a que pueden ser pequeñas, medianas o grandes. Difieren también en su ideología, su localización y su tipo de actividad.

El Movimiento Tacurú (2014) es una organización dependiente de los Salesianos, una congregación de la Iglesia Católica, que se encuentra en el barrio Lavalleja de Montevideo. La experiencia de la mencionada ONG consta de una trayectoria donde desde el año 1992 a la fecha se han acordado convenios con la Intendencia de Montevideo. A través de las propuestas educativo-laborales, la organización se ha orientado a dar respuesta a necesidades expresadas de la población del barrio donde se halla inserta hace más de treinta años. La zona cuenta con una geografía humana particular, donde predominan las situaciones de pobreza crítica, lo cual da cuenta de que la tarea de la organización se enmarca en un escenario de derechos vulnerados a restituir, donde jóvenes y mujeres generalmente son los más damnificados, dadas sus condiciones de edad y de género.

Según Movimiento Tacurú (2014) desde una perspectiva de crecimiento, la propuesta de trabajo que les hacen a jóvenes de ambos sexos, intenta que se articule lo educativo y lo laboral, tratando de transformar modos de pensar, de sentir y de hacer. La organización a través de sus acciones intenta destruir las fronteras invisibles, o señalizaciones negativas que realiza la sociedad hacia esta población, condicionándolos por el lugar en donde nacieron, destinando a que vivan y crezcan en un entorno alejado de las oportunidades que ofrecen un cambio real. Se trata que a través de la experiencia que

los participantes viven en la organización, se promueva un proceso de empoderamiento, defendiéndose de este modo una vida digna en cuanto a igualdad de derechos y de oportunidades.

La trayectoria de convenios con la Intendencia de Montevideo, incluye convenios de barrido, limpieza de locales de Centros Comunales Zonales y Bibliotecas Municipales, reciclado de locales, arreglos y mantenimiento en espacios públicos, proyectos de realojo, entre otros convenios. La propuesta de la ONG Movimiento Tacurú, radica básicamente en dos áreas: educación y trabajo, articulando ambos para construir una base donde se generen herramientas para transformar modos de ser, de pensar y de estar en el mundo.

El diseño y la implementación del Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral (PEAL), se constituye como una política territorializada de empleo temporal, que surge de un convenio entre la ONG Movimiento Tacurú y la Intendencia de Montevideo (actualmente por medio de algunos Municipios de Montevideo).

Según Intendencia de Montevideo (s/d) la convocatoria que hacen los Municipios para tareas de barrido manual tiene por objetivo:

“...desarrollar una política de inclusión social dirigida a jóvenes entre 18 y 29 años y mujeres mayores de 30 años de sectores de vulnerabilidad social, por medio de convenios socio educativos laborales que permitan un trabajo conjunto entre el Municipio y las ONG para la promoción del desarrollo personal y social de las y los participantes, facilitando su inserción en el ámbito local y en el mercado de trabajo.” (Intendencia de Montevideo, s/d)

Entre los objetivos específicos del proyecto, se señala brindar oportunidades laborales transitorias a jóvenes de hogares en vulnerabilidad socioeconómica; estimular que se incorporen a la enseñanza formal o no formal; cumplir con las tareas propuestas; facilitar el acceso poniendo en su conocimiento servicios públicos de atención a áreas de salud, violencia de género, adicciones, o las necesidades que se presenten.

Se apunta con esta intervención a brindar una primera experiencia socio educativa laboral a hombres y mujeres de las edades que se explican en las líneas anteriores, afro descendientes y personas transexuales, que residan en la ciudad de Montevideo, que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y riesgo, y que residan en el territorio

estipulado por cada Municipio según su ubicación. En cuanto al nivel educativo, los destinatarios pueden tener hasta ciclo básico completo y solo se admitiría un 20% de jóvenes por convenio que se encuentren cursando bachillerato. Tienen prioridad las situaciones que sean derivadas de las áreas sociales de los Centros Comunales.

Baráibar (2007) afirma que en un contexto de “crisis en la crisis”, se implementan ciertas acciones y respecto a las mismas, vale señalar que se genera un desajuste creciente entre las problemáticas sociales y las respuestas que se dan a las mismas. Aumentan las demandas a la vez que el Estado cambia su forma de estar presente haciendo que se modifiquen las políticas sociales. Esto es poniendo en cuestión su componente universal, y aumentando su carácter residual y transitorio. En un momento de radicalización de las pésimas condiciones de vida de la gente, las prestaciones pierden sustancia pasando a ser coordinaciones, transmisión de información y formas de atención centradas en la palabra.

La autora toma aportes de otros autores y señala que los programas sociales se han centrado mayoritariamente en aspectos psicosociales de la pobreza, construyéndose una perspectiva que se centra en la solidaridad entre pares, elevación de la autoestima, evitándose las causas estructurales de la pobreza. Así la ciudadanía se fractura y deja a los pobres un módulo que ofrece espacios de escucha.

Esto es visualizado dado a que el proyecto hace hincapié en la inclusión social, donde su interés radica en promover procesos donde los jóvenes que participan incorporen habilidades que sean favorables para una posterior mejora en su calidad de vida. Por este motivo se conceptúa el trabajo como una herramienta pedagógica, donde se tiene la finalidad, según señala el documento citado, de que se adquieran hábitos de trabajo, responsabilidades y también derechos y deberes. También desarrollar procesos de fortalecimiento de autoestima de los participantes, haciendo que éstos puedan reconocer sus capacidades y potencialidades. A su vez se estimula e integra diferentes redes sociales para que sean soporte en su proyecto de vida. Es decir, no se atienden las causas estructurales de la pobreza, sino que los efectos de la misma, apelando al área psicosocial de los participantes.

Los resultados esperados según Intendencia de Montevideo (s/d) son que un 60% de los participantes, culminen el proceso para el cual son contratados; que el 60% de los y las participantes avancen en su nivel de estudios sea formal o no formal durante su

experiencia en el convenio y también que adquieran las acreditaciones de los estudios realizados en ese periodo de tiempo; y también que 100% de los y las participantes posean documentación básica tales como cédula de identidad, carnet de salud y credencial cívica.

Los participantes del PEAL, en cada convenio son cuarenta jóvenes con edades entre 18 y 29 años, pero también pueden existir proyectos de veinte jóvenes, sesenta y de noventa, dependiendo de las necesidades del convenio.¹ Los y las participantes se desempeñan oficiando como auxiliares de limpieza e higiene ambiental. La carga horaria semanal por cada participante es de treinta horas de tarea operativa (trabaja de lunes a sábado) y tres horas de instancias educativas, donde se desarrollan los espacios grupales, donde se tratan temáticas relevantes para los jóvenes participantes. Se prevé que se pague un diez por ciento extra del salario mensual como incentivo a quien no tengan faltas en el mes anterior, incluyéndose cero falta en las instancias de los espacios grupales.

Según el documento citado, en el PEAL se encuentran distintos roles: El Coordinador de Proyecto, es el referente del proyecto y es quien presenta idoneidad para enseñar la tarea y supervisarla, organizar las tareas operativas tales como las responsabilidades, horarios, entre otros aspectos, también orientar en las técnicas de trabajo y uso de equipamiento y herramientas. Mediar en conflictos, realizar compras necesarias y distribuir los insumos, entre otras tareas. El Coordinador de Proyecto cuenta con una carga horaria de treinta horas semanales para sus tareas específicas y cuatro para el trabajo con el Equipo técnico. Vale agregar que el Coordinador se encarga tanto de los jóvenes participantes como de los Educadores y Técnicos.²

Por otro lado se encuentran los Educadores, que según el Coordinador de Proyectos entrevistado³, pueden ser dos, tres o cuatro dependiendo de las características del convenio. Algunas de las tareas de los Educadores son, generar pertenencia grupal, realizar un acompañamiento individual y familiar para mantener un proceso donde se pueda llegar a los objetivos propuestos por el convenio, facilitar que los jóvenes participantes accedan a la educación, tanto formal como informal. Además de las horas de tareas operativas, las tareas educativas, según Intendencia de Montevideo (s/d) son implementadas en una carga horaria semanal de 6 horas incluyéndose aquí talleres donde participan (si se considera

¹ Ver anexo II.I

² Ver anexo II.I

³ Ver anexo II.I

necesario) psicólogos, talleristas u otras personas competentes en las temáticas a tratar en el espacio grupal.

El lugar de trabajo son los cantones desde donde salen las cuadrillas de jóvenes, los cuales son de la ONG (Movimiento Tacurú). El horario y días de trabajo establecidos son lunes a sábados, seis horas diarias de 7:00 a 13:00 horas, donde se pueden disponer cambios según la época del año. El traslado desde el cantón a la zona es responsabilidad de Movimiento Tacurú, quien determina la forma de cómo los y las participantes realizarán las tareas del día.

Según Intendencia de Montevideo (s/d) el Municipio es quien transfiere los insumos de vestimenta donde se adapta según el clima y época del año. El Municipio también provee una partida de herramientas tales como cepillos, palas, bolsas, azadas, repelente y bloqueador solar, que son devueltos al Municipio una vez que finaliza el convenio.

El convenio acordado entre los Municipios y Movimiento Tacurú, tiene vigencia de un año y se puede renovar por un plazo igual, es decir hasta dos años si la evaluación es favorable en lo que respecta al cumplimiento de tareas de limpieza por parte de la ONG. En caso de que algunos jóvenes participantes hayan cesado su participación en el convenio, se atiende una nueva selección de participantes a efectos de que se brinde la oportunidad de formar parte del PEAL, a otros jóvenes de la población objetivo.

CAPÍTULO II: EL PEAL ¿POR QUÉ NO ES SUFICIENTE PARA ATENDER LAS MANIFESTACIONES DE LA CUESTIÓN SOCIAL?

A continuación en base a lo planteado en los capítulos anteriores y en base a lo recabado durante la experiencia empírica, se analizan factores por los cuales las políticas de empleo temporal territorializadas no son suficientes para atender a las manifestaciones de la cuestión social en la contemporaneidad. Como antes se explicó, se toma como ejemplo el programa de empleo temporal PEAL, el cual consiste en que jóvenes de entre 18 y 19 años en situación de vulnerabilidad y riesgo social, que residan en zonas empobrecidas, trabajen haciendo tareas de barrido manual en el territorio del Municipio que corresponda, cuyos objetivos fueron citados anteriormente.

Se considera en primera instancia el discurso de informantes calificados, según lo recabado en las entrevistas realizadas a un Coordinador de Proyecto y a uno de los subdirectores de Movimiento Tacurú.

Entre los factores que pueden explicar que proyectos como PEAL no sean suficientes al momento de atender las manifestaciones actuales de la cuestión social, según el discurso institucional, uno es el dinero que reciben como sueldo por su trabajo no es suficiente ante las necesidades que ellos presentan: *“...los sueldos, está bien pago para lo que es, pero en realidad, pero para lo que se vive... (...) No está acorde a la necesidad. Trabajamos con una población donde la mayoría son padres solteros, madres solteras...”*⁴ Inclusive desde el discurso de la ONG, se señala que el salario es injusto al compararlo con lo que ganan los empleados municipales al realizar tareas de barrido manual: *“Y yo creo que en eso hay una injusticia en estos convenios, en estas licitaciones que presentan los municipios ¿no? Son proyectos socio-educativos, socio no sé qué, lo que nos plantea la Intendencia pero en algunas cosas hay injusticias ¿no? Yo no manejo ahora los números de los municipales pero sé que a igual tarea, a igual entre comillas, está el hecho de que a un municipal es mucho mayor la remuneración, y no digo que esté mal, lo que digo es que es injusto y que estos jóvenes por hacer el mismo trabajo ganen menos solo porque son jóvenes pobres, me parece que no es justo, y es un limitante.”*⁵ En otras palabras, se estaría

⁴ Ver anexo II. II

⁵ Ver anexo II. I

indicando que los jóvenes tras ser estigmatizados por la sociedad por su condición de vulnerabilidad, también puede que sean re-estigmatizados al recibir el pago por su trabajo, al ser éste menor que el que perciben otros sujetos por realizar la misma tarea.

Un factor que se identifica por parte de los informantes entrevistados y como se señala más adelante, también se visualiza por parte de los ex participantes, es el carácter temporal del PEAL. Esto es argumentado desde algunas áreas tales como los objetivos propuestos y el proceso que se pretende que los jóvenes participantes tengan. El convenio tiene duración de un año con opción a dos, y en caso de que los participantes ingresen luego de comenzado un nuevo convenio, tras haber quedado espacios vacantes, su estadía como trabajadores allí es aún menor. Los objetivos que se presentan por parte de los Municipios, vistos antes según lo que se describe en el pliego que explicita los detalles del convenio, son en cierta medida ambiciosos o exigentes para el tiempo que se dispone para lograrlos y para las dificultades que presenta la población con la que se trabaja. El subdirector afirma que: “... *Hacer un proceso ¿no? Con los jóvenes, el hacer un proceso con un grupo, imagínate que cuanto empieza el convenio, empiezan cuarenta, y de esos cuarenta al término del convenio con suerte hay veinte, con suerte, en la interna han pasado muchos jóvenes y se dificulta, el objetivo es ese ¿no? Hacer un proceso donde el joven incorpore todo eso ¿no? Las herramientas para el trabajo y para la vida, pero esos dos objetivos es muy difícil si no hay un tiempo adecuado.*”⁶

El Coordinador de proyectos entrevistado afirma “...*por la población que tenemos, los sueños que tiene cada uno son como caminos largos como para poder llegar ¿no? Te digo que para mí la vida del proyecto es muy corta como para poder lograr a veces cosas importantes... (...) [un] limitante grande que hay es el tiempo, los proyectos son de un año con opción a dos, ni siquiera son dos años, puede que dure uno y ese tiempo es muy corto para hacer un trabajo que presentaría resultados a largo plazo.*”⁷

El carácter temporal del PEAL trae consigo como consecuencias principalmente que no puedan concretarse los procesos necesarios para empoderar al joven, según palabras de Movimiento Tacurú: “...*lo que hacemos es tratar de empoderar al joven para que vaya resolviendo, buscando soluciones pero es difícil.*”⁸ Es decir, el interés de ayudarlos a

⁶ Ver anexo II. I

⁷ Ver anexo II. II

⁸ Ver anexo II. I

abordar las problemáticas que presentan, la mayoría de las oportunidades se ve frustrado por la falta de tiempo. Vale agregar también que la situación económica tampoco tiene variaciones notables si se considera el tiempo durante el cual reciben ese ingreso y lo que éste representa en términos cuantitativos.

Además del factor que representa el tiempo de duración del convenio para la concreción de los objetivos propuestos, otra dificultad es la deserción laboral, dado a que los participantes abandonan el trabajo, porque no se acostumbran o en mínimos casos porque surge otra propuesta laboral mejor. Esto limita el proceso grupal dado a que los participantes varían, y durante un convenio puede registrarse que pasaron cien jóvenes, cuando la cantidad pensada es cuarenta que comiencen y finalicen en buena forma: *“...cuando en un proyecto pasan más de cien personas, estamos hablando de proyectos de duración de dos años, y cuando pasan más de cien personas es hora de cuestionarte qué es lo que está fallando ahí ¿no? No sé si es el tema de las asistencias o qué pero hay algo que no está... (...) para mí es negativo eso.”*⁹

Estos factores que desde la ONG Movimiento Tacurú se han interpretado como aspectos no valorados como positivos de los proyectos PEAL, obedecen a las características que dan cuenta del proceso de desmaterialización de la protección social. Baráibar (2007) como ya se ha referenciado anteriormente, explica que las prestaciones se han trasladado hacia coordinaciones, hacia el abordaje de los aspectos psicosociales de la pobreza evitándose aludir a las causas estructurales de la misma. Esto se ve reflejado en el discurso de la ONG, cuando se afirma que (en términos utilizados por Baráibar) no se llega a concretar un proceso positivo en cuanto al trabajo en el área psicosocial de la pobreza por el aspecto temporal del proyecto.

La autora indica que no se trata todo exclusivamente de una desmaterialización, porque a su vez se registra una materialización residual y transitoria a través de bienes y servicios residuales y transitorios. Es decir, la ONG Movimiento Tacurú, identifica factores (que se puede indicar aquí que son los causantes que explican que este tipo de intervención no tenga la eficiencia esperada) tales como el carácter transitorio y la remuneración baja que reciben los beneficiarios. El factor del carácter transitorio no solo limita el trabajo en el

⁹ Ver anexo II. II

área psicosocial de la pobreza de los participantes si no también, no asegura bienestar a futuro dado a que en un plazo corto, el individuo se encuentra desempleado nuevamente.

Se considera en segunda instancia para este análisis el discurso de los participantes y ex participantes entrevistados. El siguiente cuadro presenta algunos datos de los entrevistados, tales como sus nombres, edades, cantidad de hijos, máximo nivel educativo alcanzado. También se visualiza si han tenido una experiencia laboral previa a su trayectoria en el convenio y si han tenido alguna experiencia laboral posterior al convenio, según corresponda, es decir esto refiere a los ex participantes:

Entrevista	Nombre	Edad	Condición	Hijos	Nivel Ed. Alcanzado	Exp. Laboral previa	Informal/Formal	Exp.Lab. Post PEAL	Formal/Informal
1	Matías	23	Exparticipante	1	Primaria	Vender leña, tambo	Informal	No	
2	Yoselin	19	Exparticipante	1	Primero CB	Residencial ancianos	Formal	No	
3	Denis	22	Exparticipante	0	Primaria	Taller de repuestos	Formal	Taller de repuestos	Formal
4	Yessica	18	Participante	0	Bachillerato	No		No corresponde	
5	Carlos	20	Participante	1	Primaria	Changas	Informal	No corresponde	
6	Javier	21	Participante	1	Primaria	Seguridad y Limpieza	Formal	No corresponde	

Dentro de los factores que ya fueron mencionados según el discurso institucional, los ex participantes solamente identifican el tiempo, afirmando que les gustaría que el convenio tenga una mayor duración que dos años, y en casos donde comenzaron después que el convenio ya había empezado, cubriendo lugares vacantes, su estadía en el convenio fue aún, en el caso del entrevistado N° 1, de nueve meses y en el caso del entrevistado N° 3, un año y medio aproximadamente. Los entrevistados afirman que: “...yo al menos que estuve nueve meses me hubiera gustado estar dos años...”¹⁰ “Lo que no me gustó es que el convenio es muy corto, me hubiese gustado estar más tiempo trabajando...”¹¹

El carácter temporal, por parte de un ex participante, se sugiere que se solucione dando otra oportunidad laboral a aquellos que ameriten tenerla por haber tenido un buen

¹⁰ Ver anexo II. III

¹¹ Ver anexo II. V

comportamiento y haber llegado al final del convenio PEAL: *“...que los que terminaron un convenio bien les den otra oportunidad y puedan seguir trabajando porque al terminar un convenio es muy difícil que vuelvas a trabajar acá en el Tacurú...”*¹²

Un factor, no de PEAL en sí, sino en cuanto a los jóvenes, no con menor importancia, es la estigmatización que sienten los éstos al residir en barrios empobrecidos y vulnerables. Según lo visto anteriormente con aportes de Arim (2008), esto funciona como un fenómeno que aporta al desarrollo de la exclusión de (en este caso) los jóvenes que residen en determinados barrios carenciados, al no poder acceder a un empleo de buena calidad, dado a lo que el autor afirma sobre la “señalización” negativa en cuanto al territorio en que residen. Afirman que para conseguir empleo, vivir en un asentamiento es una clara limitación:

*“...vivir acá sí, el tema del asentamiento sí, te miran de otra manera sí...”*¹³

*“...decís la dirección y a veces conocen, te miran de otra manera, te miran distinto, no sé por qué... A mí me preguntan y yo digo que vivo en Colón, atrás del Complejo América, y me dicen ah ¿en las viviendas rojas? Y yo digo que no, que vivo en el asentamiento y ahí ya te miran distinto...”*¹⁴

*“Sí, puede ser, lástima que la gente no sabe que en el Borro hay gente laboradora y gente bien también...”*¹⁵

*“...yo para entrar de guardia de seguridad tuve que mentir la dirección si las cuarenta es zona roja, si querés trabajar no podés decir que vivís en el cante...”*¹⁶

Esto se vincula también a lo hablado acerca de los barrios populares planteados por Merklen (2005) donde uno de los limitantes que éstos tienen es que el dominio que los sujetos tienen del territorio donde residen, no es suficiente para acceder a todo lo necesario, es decir no alcanza para organizar la vida entera del individuo, por lo cual tienen que salir de él, y esto presenta sus dificultades. Las dificultades que pueden presentar son las mencionadas en cuanto a la significación negativa que se le adjudica al territorio donde

¹² Ver anexo II. V

¹³ Ver anexo II. III

¹⁴ Ver anexo II. IV

¹⁵ Ver anexo II. V

¹⁶ Ver anexo II. VIII

viven, causadas por no tener el comportamiento ni los códigos esperados para otros espacios sociales que tengan que compartir con otros individuos.

Frente a las manifestaciones de la cuestión social y la implicancia que tienen proyectos como PEAL frente a la misma, es pertinente volver a lo que señala Castel (1997) cuando coloca a la cuestión social como un estado de incertidumbre en la sociedad, para mantener la cohesión entre sus miembros y esto incluye un futuro incierto en cuanto a bienestar. Por otro lado, el autor coloca en la protección social, la dimensión socio-antropológica. Castel (2009) coloca el debate de si la protección social debe ser universalista o bien debe seleccionar sus beneficiarios para dedicarse a quienes experimentan dificultades, centrándose en “*los más desprotegidos*”.

Plantea “...*la protección social ¿consiste en dar a todos las condiciones de acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de las categorías más desfavorecidas de la población?*” (Castel, 2009: 189) La realidad indica que se opta por lo segundo, donde la ayuda es a quienes tienen bajos recursos que deben estar experimentando determinadas dificultades. Dado esto se puede afirmar que el proyecto PEAL puede comprender un aspecto de asistencia a quienes sufren de modo más agudos los efectos de la cuestión social. Esto tiene una dimensión socio-antropológica que va más allá del componente asistencial. Esta dimensión consiste en “...*el basamento de recursos y derechos que proporciona al individuo moderno y que le permitió convertirse en un miembro de la sociedad con derecho propio.*” (Castel, 2009: 189) Es decir, la protección social le permite existir al individuo con derechos y posibilidades de desarrollo, tales como autonomía e independencia y ausencia de riesgo social. El autor señala que los individuos por defecto no tienen posibilidad de vida autónoma ni cierto control de su existencia.

De acuerdo con Castel (1997) el Estado transformó la modalidad de intervención, dándose un pasaje entre políticas de integración a políticas de inserción; las primeras buscaban equilibrio, homogeneización de la sociedad, mientras que las políticas de inserción dan cuenta de una lógica de “*discriminación positiva*” porque se focalizan en poblaciones particulares que residen en determinadas zonas y despliegan determinadas estrategias. Estas personas padecen un “*déficit de integración*”. Según el autor, las políticas de inserción son entendidas “...*como un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda...*” (Castel, 1997: 423) Pero

según el autor, surge la sospecha de que los esfuerzos realizados con esta orientación no han modificado esas poblaciones, a los cuales denomina como “*inintegrables*”.

Planteado esto, es pertinente retomar lo que aporta Baráibar (2007) en cuanto a que en situaciones de emergencia aumentan las demandas al Estado, y éste está presente pero cambia la manera en que lo hace: los bienes y servicios que otorga en respuesta a los individuos que viven situaciones de riesgo y de derechos vulnerados, dado a su carácter residual y transitorio no sirve (o pueden servir muy poco) para atender la inseguridad social. No son recursos que posibiliten responder a las eventualidades para ganar autonomía. Por lo tanto se puede afirmar, que en tiempos de emergencia, proyectos de esta naturaleza no estarían arrojando los resultados necesarios para que existan posibilidades de proyección al futuro con seguridad.

CAPÍTULO III: CONSIDERACIONES FINALES

Este documento se ha centrado en estudiar cómo se abordan las manifestaciones de la cuestión social en la contemporaneidad, a través de programas de empleo transitorio, además de territorializados. Se tomó como ejemplo de programa de empleo transitorio, el PEAL, implementado por la ONG Movimiento Tacurú. La pregunta problema citada al comienzo de este trabajo es: El PEAL, como política territorializada de empleo temporal ¿por qué no es suficiente para atender las manifestaciones de la cuestión social que se materializan en territorios heterogéneos?

Establecidos los contenidos del marco conceptual, se visualiza un cambio donde las políticas sociales han modificado su orientación pasando a atender según entiende Midaglia (2000) grupos específicos de la población, con determinadas características socio-económicas, fundamentalmente quienes se encuentran en situación de pobreza o de exclusión social. Esto da lugar a las políticas focalizadas y residuales. Esto se da en un contexto donde según palabras de Baráibar (2007) aumentan las demandas al Estado, donde a su vez éste cambia su modo de estar presente, desmaterializando la protección social, implementando políticas, como ya se mencionó, son focalizadas, residuales y además transitorias.

La Intendencia de Montevideo como ente estatal no ha escapado a este tipo de intervención, accediendo a contratos público-privados que dan lugar a la reactivación de organizaciones de la sociedad civil, tales como Organizaciones No Gubernamentales. En este marco es que se efectúa el PEAL, gestionado por la ONG Movimiento Tacurú, a partir de un convenio con diferentes Municipios de Montevideo.

Quienes participan de PEAL, como se mencionó antes, son jóvenes que se encuentran en situaciones que vulneran sus derechos, además de residir en determinado territorio y por lo tanto, PEAL se les presenta como una oportunidad laboral a su vez educativa y de acompañamiento.

La respuesta que da el Estado a las demandas que presentan las manifestaciones de la cuestión social en la actualidad, son atendidas por programas sociales tales como PEAL, que hacen hincapié en los aspectos psicosociales de la pobreza, aportando la escucha a los beneficiarios, la solidaridad entre pares, elevación de la autoestima, entre otras estrategias.

A partir de esto, de acuerdo con Baráibar (2007) se presume que ante situaciones complicadas, con simplificar la intervención (haciendo que ésta se trate de informar y coordinar) las instituciones van a lograr que las condiciones de vida de los beneficiarios mejore. De esto se trata PEAL, además de ofrecer un empleo transitorio de salario magro, que no pueden volver a repetir, el componente de proyecto educativo y de acompañamiento laboral, da cuenta de lo dicho en las líneas anteriores.

Esto puede explicar por qué estos programas no son suficientes para atender a las manifestaciones de la cuestión social en la contemporaneidad. Por un lado el factor de “evadir” las causas estructurales de la pobreza, considerando solo los componentes psicosociales. Por otro lado se encuentra el carácter temporal, dado a que el empleo es transitorio y esto no disminuye las condiciones deterioradas de los sujetos de derecho.

Otro factor se encuentra en lo que plantea Castel (2009) sobre la dimensión antropológica de la protección social. Estos programas no se consideran redituables en términos sociales teniendo en consideración a la población destinataria. Esto es porque son variadas y complejas las demandas (estigmatización, consumo, violencia, entre otras) y carentes las herramientas que presentan los jóvenes participantes, como para que se los empodere para superar las problemáticas y además se les brinde las herramientas necesarias sea por medio de estudios o de interiorización de nuevos hábitos, en tan solo un año con opción a dos años.

Castel (1997) plantea que las políticas de inserción tales como la que se ejemplifica en este documento, tiene la intención de mejorar condiciones de escolarización y formación de una juventud que el autor califica como “*inempleable*” por su falta de calificación. Mejorar estos aspectos, son una parte de PEAL, con el objetivo de aprovechar otras oportunidades. Estas condiciones son necesarias pero no suficientes. Esto es porque a priori de la experiencia se encontraban con (en palabras de Arím, 2008) la señalización negativa del territorio en que viven, dado a que al salir a buscar empleo y mencionar dónde viven, ya no era posible acceder al mismo, lo cual incrementa la situación de pobreza. Al finalizar la experiencia, logren o no una mejor calificación mediante el componente educativo del PEAL, se encuentran otra vez excluidos, porque se conoce que si fueron participantes de determinado programa, es porque viven en determinadas situaciones que los hace ser parte del foco de la política. Tampoco es posible que los sujetos en esta situación realicen por entero su vida en su territorio, dado a que según afirma Merklen

(2005) éste no es suficiente para cubrir todas sus necesidades, por lo tanto tienen que salir de ese ámbito local, pero al no contar con los mismos códigos que se esperan en otras partes de la ciudad donde se relacionarán con otras clases sociales, son excluidos. Esto pasa como se mencionó en líneas anteriores, al pretender conseguir un empleo para mejorar su calidad de vida.

Se puede concluir por lo tanto que los factores que explican por qué estos programas de empleo transitorio no son suficientes ante las manifestaciones de la cuestión social, son variados e incluyen aspectos por parte de los programas, por su carácter transitorio y residual, además de que el apoyo económico no es suficiente ante las problemáticas que presentan, en cantidad y en duración en el tiempo del mismo. También incluyen aspectos propios de la población objetivo, dado a que ésta ya es excluida antes de la experiencia en PEAL por ejemplo, y puede seguir siendo excluida después también.

Si bien, se conoce que los niveles de pobreza e indigencia en el país han descendido en los últimos años, (a través de otras políticas sociales) habría mejores resultados en este tipo de programa si se hicieran algunas variantes. A modo de opinión, quizás una variante podría ser solucionar el aspecto temporal, modificando que el convenio ya no sea transitorio, o al menos que tenga una mayor duración donde se pueda garantizar que los jóvenes participantes han adquirido herramientas para poder alcanzar su independencia. Esto puede significar oportunidades para una menor cantidad de jóvenes en un plazo determinado, pero quizás a largo plazo los resultados generales serían distintos.

Bibliografía

Arím, Rodrigo (2008) “*Crisis económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo*” en Ziccardi, Alicia (compiladora): Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. CLACSO – CROP. Disponible en www.clacso.org.ar

Baráibar, Ximena (2005) “Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social.” En *Temas de Trabajo Social*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Batthyány, Karina y Mariana Cabrera (coomps.) (2011) “*Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial.*” Montevideo: Universidad de la República.

Castel, Robert (1997) “*La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado.*” Buenos Aires: Editorial Paidós. Disponible en: <https://catedracoi2.files.wordpress.com/2013/05/castel-robert-la-metamorfosis-de-la-cuestic3b3n-social.pdf>

Castel, Robert (2009) “El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.” Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

Espíndola, Fabiana y Leal, Gustavo (2007) “*¿En qué barrios de Montevideo se redujo la pobreza y la indigencia? El territorio como factor que también explica el acceso a las oportunidades.*” Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social. Disponible en:

http://intgis.montevideo.gub.uy/sit/data/otros_doc_y_proy/ie_Informe_Observatorio_Set_2007.pdf

Hamzaoui, Mejed (2005) “El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social.” Costa Rica: Nau Llibres.

Kaztman, Ruben y Fernando Filgueira y Fernando Errandónea (2004) “*La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*” Disponible en: http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/ciudades_latinoamericanas/c6.pdf >

Merklen, Denis (1999) “*La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración.*” Buenos Aires.

Merklen, Denis (2005) “*Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983-2003*”. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Midaglia, Carmen (2000) “*Alternativas de Protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay.*” Buenos Aires: CLACSO

Netto, José Paulo (2003) “Cinco notas a propósito de la cuestión social” en Borgianni Elisabete y Yolanda Guerra y Carlos Montaña (orgs.) *Servicio social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo: Cortez Editora, pp. 55 – 69.

Pastorini, Alejandra (1999) “La Cuestión Social y sus alteraciones en la contemporaneidad”. En *Temas de Trabajo Social*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, pp. 72 – 88.

Serrano, Claudia (2005) “*La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina.*” Santiago de Chile: CEPAL

Sorj, Bernardo (2005) “*Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia*” Ipanema – Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.

Veiga, Danilo (2013) “Estructura social y fragmentación territorial en Uruguay.” En *Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional*. Regional Norte – UdelaR. Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales.

Revistas:

Baráibar, Ximena (2007) “Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia” en *Revista Escenarios N° 12*. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Baráibar, Ximena (2009) “Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia 'por defecto' de la dimensión territorial” en *Fronteras N° 5*, pp. 59-71.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) “La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 16, pp. 131-157.

Documentos:

Intendencia de Montevideo (s/d) “*Intendencia de Montevideo. Municipio G. Tareas de barrido manual en el territorio de Municipio G. 2014-2016*” Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Massaroni, Pablo y Malacrida, Alejandro (2010) “*Políticas Sociales y Mercado de Trabajo: Análisis del Programa Uruguay Trabaja.*” Tesis de grado. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Movimiento Tacurú (2014) “*Propuesta de Trabajo Educativo Laboral. Barrido Manual en el Municipio C*” Montevideo.

Enlaces Web:

Intendencia de Montevideo [online] (s/d) Municipio Ch. Preguntas frecuentes. Disponible en: <<http://municipioch.montevideo.gub.uy/preguntas-frecuentes#top>> Acceso: 27 de enero, 2015.

ANEXOS

Anexo I.I Pauta de entrevista al sub-director de Movimiento Tacurú

Institucional:

¿Cuál es el cargo que desempeña en Movimiento Tacurú?

¿Cuánto tiempo hace que trabaja en Movimiento Tacurú?

Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral:

¿Desde qué año comenzaron los convenios entre la Institución y la Intendencia de Montevideo?

¿Cuántas personas participan en cada convenio?

Desde que comenzaron a existir los convenios hasta la actualidad ¿el perfil de los participantes ha cambiado?

En cuanto al acompañamiento social y educativo ¿cuáles son las principales demandas de los participantes?

¿Cuál/cuáles objetivo/os del PEAL considera que es/son el/los más difícil/es de alcanzar?

¿Cuáles son los facilitadores y limitantes que encuentra en PEAL?

¿Se realizan evaluaciones post-convenio? ¿Cuáles son los resultados?

¿Conoce qué porcentaje de participantes por convenio, al finalizar el mismo logra conseguir otro empleo?

¿Cuál es el tipo de empleo al que acceden los ex participantes?

Para finalizar, ¿Cuál es su evaluación personal de PEAL? Según su experiencia ¿modificaría algo de PEAL?

Anexo I.II Pauta de entrevista Coordinador General PEAL

Institucional:

¿Cuál es el cargo que desempeña en el convenio?

¿Cuánto tiempo hace que trabaja aquí?

Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral:

¿Desde qué año se comenzaron a llevar a cabo los convenios entre la institución y la Intendencia de Montevideo?

¿Cuántas personas participan en cada convenio?

¿Cuáles son los requisitos para que los sujetos puedan ingresar al convenio?

¿Cuál es el perfil social de los participantes del convenio?

¿Cómo está conformado el equipo de trabajo

¿Cómo se organiza el trabajo? ¿Cuáles son los roles?

¿Se realizan evaluaciones donde se valore si llegaron o no a los objetivos propuestos previamente, al finalizar cada convenio? ¿Qué resultados han mostrado éstas?

¿Qué aspecto comprendido en el PEAL es que considera más difícil de alcanzar durante la implementación del convenio?

¿Cuáles limitantes y cuáles facilitadores encuentra en la ejecución del convenio?

¿Modificaría algún aspecto del convenio? ¿Cuál/es?

¿Nota cambios en la vida de los participantes al finalizar el convenio? ¿Cuáles?

Anexo I. III Pauta de entrevista a ex participantes del PEAL

Dimensión Personal:

¿Cuál es su nombre?

Sexo

¿Qué edad tiene?

¿Cómo está compuesta su familia? ¿Tiene hijos? ¿Cuántos? ¿Cuáles son sus edades?

¿Viven junto a usted?

¿En qué barrio vive?

¿Cuál es su situación de vivienda? ¿Alquila? ¿Ocupa?

¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado?

Convenio PEAL

¿Cómo se enteró de la existencia de Tacurú y de PEAL?

Antes de participar en el PEAL, ¿había tenido un trabajo formal? ¿Qué cargo desempeñó?

¿Cuánto tiempo hace que trabajó en el convenio Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral (PEAL)?

¿Cuáles eran sus expectativas al comenzar a trabajar allí?

Durante la participación en el PEAL, ¿realizó otra tarea vinculada o no al convenio?

¿Qué aspectos del convenio le gustaron y cuáles no le gustaron? ¿Hay algo que le modificaría? ¿Qué le modificaría?

Su desvinculación al convenio, ¿fue por la finalización del mismo o por otro motivo?

En caso de responder que por otro motivo, ¿Por cuál motivo se desvinculó?

¿Nota algún cambio en usted luego de finalizada su participación en el convenio?

Luego de finalizada su participación en el convenio, ¿Comenzó a buscar empleo?

En caso afirmativo, ¿consiguió?

En caso de responder afirmativo, ¿En el mercado formal? ¿Le fue fácil acceder al mismo?

Territorio, Pobreza y Segregación Territorial/Residencial

Me dijo antes que vive en el barrio _____, ¿Cuánto hace que reside allí?

¿Tiene acceso a servicios tales como transporte, organizaciones, servicios de limpieza?

¿Tiene vínculo con sus vecinos/as?

Residir en _____ ¿Ha representado un limitante al momento de pretender conseguir empleo?

Anexo I. IV Pauta de entrevista a participantes del PEAL

Dimensión Personal:

¿Cuál es su nombre?

Sexo

¿Qué edad tiene?

¿Cómo está compuesta su familia?

¿Tiene hijos? ¿Cuántos? ¿Cuáles son sus edades? ¿Viven junto a usted?

¿En qué barrio vive?

¿Cuál es su situación de vivienda? ¿Alquila? ¿Ocupa?

¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado?

Convenio PEAL

¿Cómo se enteró de la existencia de Tacurú y de PEAL?

Antes de participar en el PEAL, ¿había tenido un trabajo formal?

¿Cuánto hace que comenzó a trabajar en el convenio en el Proyecto Educativo de Acompañamiento Laboral (PEAL)?

Durante la participación en el PEAL, ¿realiza otra tarea vinculada o no al convenio?

¿Cuáles eran tus expectativas al comenzar a trabajar allí?

¿La experiencia está colmando sus expectativas?

¿Qué aspectos del convenio le gustan y cuáles no le gustan? ¿Hay algo que le modificaría?

Territorio, Pobreza y Segregación Territorial/Residencial

Me dijo antes que vive en el barrio _____, ¿Cuánto hace que reside allí?

¿Tiene vínculo con sus vecinos/as?

Residir en _____ ¿Ha representado un limitante al momento de pretender conseguir trabajo formal?