

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

Análisis del Programa Uruguay Trabaja.
¿Una bocanada de oxígeno que mejora ligeramente
las condiciones de vida de los beneficiarios,
sin poder transformarlas?

Romina Bertalot
Tutor: Christian Adel Mirza

2015

Índice

<i>Introducción</i>	Página 3
<i>Capítulo I: Diseño de la investigación</i>	Página 5
<i>Capítulo II: Marco teórico conceptual</i>	
<i>La cuestión social. Aspectos teóricos</i>	Página 7
<i>La crisis de la producción, su transformación y las nuevas características del Trabajo</i>	Página 9
Crisis de la producción.....	Página 10
Nuevas modalidades de la categoría trabajo.....	Página 11
<i>Una breve aproximación a los regímenes y Estados de bienestar</i>	Página 16
<i>La protección social</i>	Página 17
El empleo como factor incidente en el acceso a la protección social.....	Página 19
<i>Capítulo III: Contexto político institucional.</i>	
<i>Políticas sociales</i>	Página 20
Cambios de orientación en las políticas sociales.....	Página 22
<i>El caso uruguayo: caracterización del sistema de protección social</i>	Página 24
Breve aproximación a las principales reformas sociales implementadas por el gobierno progresista.....	Página 26
<i>Capítulo IV: Análisis del Programa Uruguay Trabaja.</i>	
Encuadre del programa.....	Página 29
Trabajo de campo	
Encuadre de las OSC entrevistadas y datos obtenidos.....	Página 33
Datos obtenidos de las entrevistas a ex– participantes.....	Página 36
Análisis del Programa Uruguay Trabaja.....	Página 39
<i>Capítulo V: Consideraciones finales.</i>	
Conclusiones preliminares.....	Página 48
Nuevas interrogantes.....	Página 50
<i>Bibliografía</i>	Página 52
<i>Anexos</i>	Página 55

Introducción.

El presente trabajo refiere a la monografía final de grado correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El objeto de estudio de la investigación es el Programa Uruguay Trabaja y sus implicancias en la inclusión laboral de las personas que participan en el programa en la edición del año 2014, en el departamento de Montevideo.

El tema fue seleccionado en primer lugar porque es una temática que es interesante desde el punto de vista académico, en segundo lugar, porque se comprende que las políticas sociales son las herramientas necesarias, en particular, para que algunos sectores de la sociedad (los más vulnerables) puedan acceder al bienestar social, por intermedio del acceso a los servicios y prestaciones sociales, es decir, a que se puedan satisfacer las necesidades básicas. Por último, en particular el Programa Uruguay Trabaja, porque en esta investigación se entiende que el trabajo es el mecanismo para ser parte de la sociedad, ocupar un lugar en la estructura social, estar integrado en la misma, así como también poder acceder a la protección social.

El objetivo general de la monografía, es analizar las posibilidades de inclusión laboral de las personas entre 40 y 52 años de edad que participaron del programa en el año 2014, en el departamento de Montevideo. Se seleccionó este departamento debido a que se percibía que es el lugar en el cual se podría abordar más la temática planteada, ya que al ser un departamento de menor dimensión geográfica, se podría interpretar de manera más clara la situación del programa; también porque en Montevideo existen más convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil para implementar el programa, lo cual abre las posibilidades de un estudio más amplio.

La investigación se desarrolla en cinco capítulos. En el primero se explica el diseño de investigación, planteando el objetivo general y objetivos específicos de la misma, las preguntas orientadoras, la estrategia metodológica, el formato de entrevistas realizadas tanto a los equipos técnicos de cada OSC como a los ex- participantes.

En el segundo capítulo, se explicita el marco teórico conceptual, el cual da fundamento al objeto de estudio de la investigación entre ellos la cuestión social; la crisis de la producción, su transformación y las nuevas características del Trabajo; el

Bienestar, regímenes y Estados de Bienestar, abordando en última instancia la protección social.

En el capítulo tres se lleva a cabo el contexto político- institucional en el cual se desarrollan temas que hacen a la investigación tales como la política social y la caracterización del sistema de protección social uruguayo.

El capítulo cuatro, enmarca el Programa Uruguay Trabaja, plasmando el trabajo de campo con los datos obtenidos del mismo, así como también se despliega el análisis del objeto de estudio, tomando como referencia los datos emanados de las entrevistas realizadas.

En el último capítulo, el quinto, se especifican las conclusiones preliminares y las nuevas interrogantes que surgen a partir de todo lo abordado en el análisis del Programa Uruguay Trabaja.

Capítulo I: Diseño de la investigación.

El *objeto de estudio* de la investigación es el programa Uruguay Trabaja y sus implicancias en la inclusión laboral de las personas que participaron del programa en la edición del año 2014, en el departamento de Montevideo.

Los *objetivos de la monografía*, son el *Objetivo general*: analizar las posibilidades de inclusión laboral de las personas entre 40 y 52 años de edad que participaron del programa en el año 2014, en el departamento de Montevideo.

Los *Objetivos específicos*: Analizar si las herramientas brindadas a los participantes desde el programa han incidido en la inclusión laboral de los mismos e Indagar si el programa Uruguay Trabaja logra revertir, en mayor o en menor medida, el estado de desocupación crónica de sus participantes.

La investigación tendrá como *preguntas orientadoras* si El programa Uruguay Trabaja, ¿funciona cómo tránsito hacia la inclusión laboral?, ¿De qué manera? Y si se logra revertir la desocupación crónica de los participantes.

La *estrategia metodológica* implementada fue de carácter cualitativo, asimismo contó con fuentes primarias y secundarias de información; las primeras aluden a “cualquier tipo de indagación en la que el investigador analiza la información que él mismo obtiene, mediante la aplicación de una o varias técnicas de obtención de datos [...] Por el contrario, la investigación secundaria se limita al análisis de datos recabados por otros investigadores, con anterioridad al momento de la investigación” (Cea D'Ancona, 1996: 220 apud. Batthyány y Cabrera, 2011: 85).

En la investigación las fuentes primarias fueron las entrevistas que se realizaron a los técnicos y participantes de cuatro grupos de diferentes OSC seleccionadas de la edición 2014, para el departamento de Montevideo. Estas fueron dos grupos de la OSC CIEDUR, las cuales realizan sus tareas y capacitación en el Hospital Piñeyro del Campo y Maciel; un grupo de la OSC Casa de la Mujer de la Unión y un grupo de la Cooperativa Yacumenza Capacitación Socio- Educativa. Se implementaron entrevistas semi- estructuradas, las cuales consisten en que el investigador tiene un tema seleccionado (el cual va a investigar) pero que puede variar en cuanto a la formulación de las preguntas y temas a abordar. (Batthyány y Cabrera, 2011).

Los informantes calificados a los que se les realizó las preguntas son el equipo técnico de los grupos seleccionados, anteriormente mencionados. El cual está

conformado por un coordinador y dos acompañantes sociales, con un perfil social, sobre todo profesionales de Licenciatura en Psicología y en menor medida en Trabajo Social. Asimismo, se entrevistó a un total de 23 participantes de la cohorte entre 40 y 52 años (ya que se puede comprender que las edades de estas personas pueden ser un factor incidente en su inserción laboral), con el fin de obtener el punto de vista subjetivo con respecto a la implementación del programa.

Las preguntas que se realizaron a los *técnicos* de cada OSC fueron: la *primera*, ¿Cuál es la forma de implementación del programa realizado desde la OSC?, (más allá de que tengan un modelo de implementación propuesto por el MIDES). La *segunda pregunta*, ¿Cree que el programa funciona como tránsito hacia la inclusión laboral de los participantes? ¿De qué manera?. La *tercera pregunta* ¿Cuáles cree usted que son las fortalezas y debilidades del programa?

Con respecto a las preguntas realizadas a los *ex- participantes* fueron: la *primera de ellas*, ¿Por qué se inscribió al programa? La *segunda* ¿Qué expectativas tenía con respecto al mismo? La *tercera*, ¿Qué le aportó el programa? La *cuarta*, Durante el proceso de participación, ¿buscó empleo? La *quinta* y última, Luego de haber formado parte de Uruguay Trabaja, ¿Cuánto tiempo estuvo trabajando? ¿Aportó a la caja para su jubilación?

Con respecto a las fuentes de información secundaria, se solicitaron los siguientes indicadores a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), del Ministerio de Desarrollo Social, del Programa Uruguay Trabaja de las ediciones correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014 para el departamento de Montevideo: cantidad de cupos por departamento, inscriptos por departamento, de participantes por departamento, de participantes por localidad según sexo y tramos de edad, cantidad de participantes por sexo según tramos de edad, cantidad de participantes según nivel educativo, grado de vulnerabilidad, cantidad de grupos por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) según departamento. En esta misma línea, como se expresó en el anteproyecto, se pretendía acceder a los informes de cada OSC, pero sólo fue posible acceder a los de Cooperativa Yacumenza Capacitación Socio- Educativa, correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014. Con el fin de poder visualizar mediante cada indicador, algunas características que permitan vislumbrar la presente investigación.

Capítulo II: Marco teórico conceptual.

La Cuestión social. Aspectos teóricos.

Para comenzar es importante conceptualizar teóricamente la cuestión social, realizar un rodeo teórico desde sus primeras expresiones hasta la actualidad, la cual es denominada como la “nueva cuestión social” o manifestaciones actuales de la cuestión social para poder comprender uno de los temas que guiará la presente investigación, la cual es la categoría trabajo y sus transformaciones.

La cuestión social se denominó como tal en la década de 1830, a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida en las que se encontraban las poblaciones que eran agentes y víctimas de la revolución industrial (Castel, 1997). Fue en este momento que hubo una ruptura entre el orden jurídico- político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico, que traía consigo una miseria y desmoralización masivas. De este modo, la sociedad liberal se encontraba en riesgo debido a las nuevas tensiones provocadas por la industrialización salvaje.

Es a partir de esta situación que por primera vez se señaló el lugar de lo social, es decir, aquello que estaba aconteciendo y que no obedecía a una lógica económica ni política. Así “Lo social consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llevar esta brecha. En este contexto, la cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores” (Castel, 1997: 20). Como consecuencia de ello, se desarrollaron una serie de dispositivos para su integración.

En este contexto, la estabilidad de los diferentes estratos de la sociedad, se encontraban amenazadas por aquellas personas que no encontraban su lugar en ella, a partir de la organización tradicional del trabajo. El autor plantea que “(...) la cuestión del vagabundeo expresaba y disimulaba al mismo tiempo la reivindicación fundamental del libre acceso al trabajo, a partir de la cual las relaciones de producción iban a redefinirse como una base nueva” (Castel, 1997: 21).

Las ideas imperantes de la época sostienen que la solución a la situación de la cuestión social es el libre acceso al trabajo, bajo la modalidad de la cuestión de integración del proletariado.

Es a partir de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX que se comienzan a vislumbrar ciertos cambios en lo que respecta a la cuestión del lugar que ocupaban los

más desfavorecidos. Por un lado estaba la toma de conciencia de una vulnerabilidad masiva, que intentaba que el abordaje de la cuestión social no se reduzca a los indigentes capaces de trabajar (a los que se ayudaba) y los vagabundos (a los que se reprimía). Por otro lado, hubo una transformación en la concepción del trabajo, el cual debía repensarse y organizarse a partir de los principios de la nueva economía política; debido a que se convirtió en la única fuente de riqueza.

Había una cantidad importante de personas que junto con la indigencia estructural vivían en condiciones precarias y con un sustento sólo para el día a día, por lo cual se encontraba constantemente amenazada de caer más allá del umbral de recursos que permitían un cierto grado de autonomía.

Castel (1997) señala que a fines del siglo XVIII hay planteamientos nuevos en el discurso sobre la indigencia, esto es el carácter masivo del fenómeno. Los términos “mendigo” y “vagabundo” aludían a aquellas personas que se encontraban fuera de los parámetros socio- económicos de la época, ocupando así espacios periféricos en la vida social, con relación a la zona principal de integración. Por lo tanto, el nuevo elemento parece ser la toma de conciencia de la vulnerabilidad de masas, “(...) marginales, que eran los asistidos y los desafiados. Se convirtieron en un riesgo que afectaba a la condición laboriosa como tal, es decir a la mayoría del pueblo de las ciudades y el campo. La cuestión social se convertirá en la cuestión planteada por la situación de una parte del pueblo como tal, y no sólo de sus franjas más estigmatizadas” (Castel, 1997: 159).

Es entonces que la cuestión social se vio transformada a partir de núcleos de inestabilidad, que eran como la sombra proyectada del desarrollo económico. Librado a sí mismo, el proceso de industrialización engendró un monstruo, el pauperismo (Castel, 1997).

La denominada “nueva pobreza” tiende a acrecentarse progresivamente como consecuencia de la producción industrial en sí. “Ya no es un accidente sino la condición obligada de una gran parte de los miembros de la sociedad. Por ello, el pauperismo [era] una amenaza al orden político y social. De hecho, planteaba la nueva cuestión social”. (Castel, 1997: 219). El pauperismo no sólo se caracterizaba por la miseria material sino también por una degradación moral profunda, asimismo el autor señala que producto de la industrialización había surgido una nueva condición antropológica, es decir, una especie de nueva barbarie.

La toma de conciencia de la situación de riesgo profundo y de disociación social fue concebida no sólo por los colectivistas sino también por los conservadores y moderados; debido a que los trabajadores industriales formaban una “nación” a la cual comenzaron a denominar el proletariado industrial.

Por lo tanto, fue el surgimiento de la fábrica la que provocó un cambio en la condición de las clases trabajadoras, transformando varias características típicas del trabajo, como por ejemplo que el trabajo ya no se realiza más en el interior de una casa, sino que pasa a realizarse en la fábrica, ha interrumpido la tranquilidad de la vida doméstica, por el ruido y la agitación de la vida tradicional; es así que se pasa del taller a la fábrica, con sus tiempos y sus ritmos, mientras que la fábrica es un edificio nuevo que impone horario y productividad, introduciendo a las mujeres y los niños. De esta forma es que se puede entender que fue el pauperismo el punta pie inicial de la nueva cuestión social. “El pauperismo fue en primer lugar una inmensa decepción, que sancionaba el fracaso del optimismo liberal a la manera del siglo XVIII. A pesar de su carácter cuantitativamente circunscrito, el problema que planteaba no era sectorial, porque constituía el dato histórico inédito de ese principio del siglo XIX, la verdadera ruptura con el pasado. Era una ruptura en la organización del trabajo, pero también algo que parecía capaz de engendrar, para peor, un hombre nuevo” (Castel, 1997: 230).

El surgimiento de una nueva cuestión social se puede traducir en una inadaptación de los métodos antiguos en los que se trataba el tema de lo social. La crisis del Estado providencia es evidencia de ello.

La crisis de la producción, su transformación y las nuevas características del trabajo.

Este apartado es uno de los orientadores de la presente investigación, debido a que uno de los ejes centrales de la misma es la categoría trabajo y su impronta al momento de acceder al espacio público, servicios y protecciones sociales.

La producción se vio transformada como producto de la industrialización masiva y las nuevas formas de división del trabajo que se desarrollaron con el modo de producción taylorista, el cual reconoce la función social del trabajo, es decir, lo que permite acceder al espacio público.

De este modo, es el trabajo abstracto el intermediario de la utilidad económica y la función social del trabajo. “El trabajo se convierte claramente en una actividad

pública colectiva, es decir, no doméstica, no privada y en última instancia incluso no personalizada. El trabajo, ocupa así a su manera- como productor- el espacio público, y es una persona pública (Castel, 2000: 68). Así el trabajador pasa a ser sujeto de derecho cuando traspasa el carácter individualizado de la relación de trabajo.

Crisis de la producción.

Durante el apogeo del fordismo y de la fase keynesiana, hubo un período de gran acumulación de capitales, fue a partir de los años setenta que el capitalismo comenzó a transitar un cuadro crítico como efecto de su propia crisis, se inició un proceso de reorganización del capital así como también del sistema ideológico y político de dominación “cuyos contornos más evidentes fueron el advenimiento del neoliberalismo con la privatización del Estado, la desregulación de los derechos del trabajo y la desarticulación del sector productivo estatal, cuya máxima expresión fue la era Thatcher-Reagan” (Antunes, 2005: 17). Asimismo, se asistió a un intenso proceso de reestructuración de la producción y del trabajo.

La crisis de los años setenta tornan las relaciones de trabajo de una manera precaria. Esta característica del empleo reemplazó a la estabilidad como régimen preponderante de la organización del trabajo. Antes de esta crisis la mayoría de los asalariados se sentían seguros acerca del futuro, creían en el progreso social.

Cuando hacemos alusión a la crisis, se hace referencia a la crisis de la regulación salarial. El salariado salió de la degradación que atravesaba, después de la segunda mitad de siglo XIX, “como consecuencia del largo proceso de desarrollo de la industrialización, de la urbanización, de la laicización y de la ciudadanía. Estos movimientos respondieron a la preocupación por proporcionar bienestar a las masas más vulnerables, pero también peligrosas” (Castel, 1999: 26).

Fue a comienzos de la década de 1970 que se agudizó la crisis de la sociedad salarial, caracterizándose porque la mayoría de las personas son asalariadas, obteniendo sus ingresos, estatus, protección, identidad, existencia y reconocimiento social de acuerdo al lugar que ocupan en el salariado.

Por lo tanto, la situación que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970, se puso de manifiesto por intermedio de la transformación de la problemática del empleo. Así, el desempleo es sólo la manifestación más visible de la transformación de

la coyuntura del empleo. Las formas particulares de empleo que se han venido desplegando traen consigo una multitud de situaciones muy heterogéneas entre ellas, contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de “empleos ayudados”, es decir, sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo (Castel, 1997). De este modo, se puede señalar que la diversidad y discontinuidad de las formas de empleo se encuentran reemplazando al paradigma del empleo homogéneo y estable.

Desde principios de la década de 1980, “el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza, parecieron, al contrario, llevarnos a largo tiempo atrás (...) los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las categorías antiguas de la explotación. Así, ha hecho su aparición la nueva cuestión social” (Rosanvallon, 1995: 7).

Fue entonces que los países capitalistas desarrollados atravesaron profundos cambios en el mundo del trabajo, sea en sus formas de inserción en la estructura productiva o en las formas de representación sindical y política. “Fueron tan intensas las modificaciones que se puede afirmar que la clase que vive del trabajo sufrió la más aguda crisis de este siglo, que afectó no sólo su materialidad, sino que tuvo profundas repercusiones en su subjetividad (...)” (Antunes, 1999: 19).

Algunos cambios en el mundo del trabajo que se llevaron a cabo durante la década del 80 por ejemplo fueron, un salto tecnológico, la automatización y microtécnicas se implementaron en el espacio fabril, insertándose y desarrollándose en las relaciones de trabajo y de producción del capital. A raíz de esto el fordismo y el taylorismo se mezclan con otros procesos productivos, como lo son el neofordismo, neotaylorismo y posfordismo. (Antunes, 1999)

Nuevas modalidades de la categoría trabajo.

Antunes (1999) señala que “surgen nuevos procesos de trabajo dónde el cronómetro y la producción en serie y de masas son sustituidos por la flexibilización de la producción, por la “especialización flexible”, por nuevos patrones de búsqueda de productividad, por nuevas formas de adecuación de la producción a la lógica del mercado”. (Antunes, 1999: 20).

Asimismo estas nuevas formas particulares de empleo se parecen más a las antiguas formas de contratación, en el sentido que el estatuto del trabajador se desdibujaba ante las imposiciones del trabajo. El término “flexibilidad” refiere a un modo de denominar a la necesidad de ajuste del trabajador moderno a su tarea, entonces, “La flexibilidad no se reduce a la necesidad de ajustarse mecánicamente a una tarea puntual, sino que el operador esté de inmediato disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda” (Castel, 1997: 406).

Siguiendo en esta misma línea, como resultado de las transformaciones y mutaciones en las últimas décadas (sobre todo en los países capitalistas avanzados, con secuelas en los países subdesarrollados), el mundo del trabajo vivió varios procesos de cambio, por un lado se pudo apreciar una desproletarización del trabajo industrial, fabril (en los países de capitalismo avanzado) es decir, se presenció una disminución de la clase obrera industrial tradicional, al mismo tiempo que aconteció una significativa subproletarización del trabajo, como contrapartida de las nuevas y diversas formas del trabajo parcial, precario, subcontratado, relacionado a la economía informal, entre otros. Como consecuencia de ello el trabajo se heterogeneizó, complejizó y fragmentó (Antunes, 1999).

Se puede señalar que es a partir de estos cambios en el mundo del trabajo, que asistimos a las nuevas manifestaciones de la cuestión social. La cual se encuentra atravesada por una situación que ha afectado de manera trascendental a la condición salarial, siendo un claro ejemplo de ello 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 personas que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, inempleables, desempleados o empleados de manera precaria (Castel, 1997).

Es así como las nuevas manifestaciones de la cuestión social se plantean actualmente a partir del derrumbe de la condición salarial.

Por lo tanto, las transformaciones no sólo radican en el repliegue del crecimiento ni siquiera en el fin del empleo casi pleno, a no ser que se pueda visualizar en ellos la manifestación de una transformación del papel del “gran integrador” desempeñado por el trabajo. Castel (1997) manifiesta que el trabajo es más que el trabajo y que de este modo el no trabajo es más que el desempleo. Es importante destacar que el aspecto más

inquietante que se desarrolla en la situación actual es la aparición de los “trabajadores sin trabajo”.

A partir de las últimas décadas del siglo XX, los mercados de trabajo tienden a disminuir el número de trabajadores fijos, para emplear cada vez más una fuerza de trabajo que entra fácilmente y es despedida sin costos (Antunes, 1999). Es así como la empresa funciona a su vez como una máquina de vulnerabilizar y excluir (Castel, 1997). Cuando en el marco de la búsqueda de “flexibilidad interna”, la empresa intenta adaptar las calificaciones de los trabajadores a las transformaciones tecnológicas, la formación permanente puede funcionar como una selección permanente. “El resultado es la invalidación de los “trabajadores que envejecen”, con demasiados años o no lo bastante formados como para el reciclamiento, pero demasiado jóvenes para la jubilación” (Castel, 1997: 408). Así como también, este tipo de flexibilización de la acumulación capitalista, trae consigo una reducción del proletariado fabril estable, ya que ha venido disminuyendo producto de la flexibilización y reestructuración del espacio físico productivo, se presencia un incremento del denominado “nuevo proletariado” (de fabril y servicios) el cual se caracteriza por el trabajo precarizado (Antunes, 2000).

Siguiendo en la línea del autor, como producto de esta situación la clase trabajadora se fragmentó, heterogeneizó y se complejizó. Se volvió calificada en ciertos sectores, como por ejemplo la siderurgia, pero se descalificó y precarizó en la industria automovilística. En efecto, se presencian dos segmentos del empleo, por un lado se encuentra el mercado primario, el cual está compuesto por caracteres calificados, mejor pagos, más protegidos y estables, y por el otro, un mercado “secundario” el cual se caracteriza por poseer un personal precario, menos calificado, dominado por las fluctuaciones de la demanda (Castel, 1997).

A partir de lo anteriormente expuesto se puede señalar que el problema actual no es sólo el que plantea la constitución de una “periferia precaria” sino también el de la “desestabilización de los estables”. La primera industrialización se caracterizó por el pauperismo que formaba parte de su esencia, mientras que la precarización del trabajo se encuentra establecida por las nuevas exigencias tecnológicas y económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es así como se puede plantear una “nueva cuestión social”, la cual cuenta con la misma amplitud y centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX (Castel, 1997).

Por lo tanto, es posible identificar tres puntos de cristalización en la estructura del trabajo. El primer punto refiere, como se mencionó en párrafos anteriores, a la desestabilización de los estables. Esto alude a que una parte de la población (la clase obrera integrada y de los asalariados de la pequeña clase media) se encuentra en riesgo de caer; “mientras que la consolidación de la sociedad salarial había ampliado continuamente sus cimientos de posiciones seguras, y procurando vías de promoción social, ahora prevalece el movimiento inverso” (Castel, 1997: 414).

El segundo punto hace alusión a la instalación de la precariedad. Es decir, una de las características primordiales del mercado de trabajo es el desempleo al cual asistimos, particularmente los jóvenes, los cuales son empleables para trabajos de corto plazo y a los cuales se los puede despedir de manera más fácil. Castel (1997), alude a la palabra “interino permanente” para explicar que hay una movilidad pero con variaciones de actividad e inactividad y de oportunidades pasajeras que no aseguran el mañana.

Por lo tanto, se está en desacuerdo con el tipo de empleo discontinuo, el cual “(...) no puede servir de base para la proyección de un futuro manejable. Esta manera de habitar el mundo social impone estrategias de sobrevivencia basados en el presente. A partir de allí se desarrolla (...) una cultura de lo aleatorio” (Castel, 1997: 415). Es decir, vivir el día a día.

La situación actual se encuentra atravesada por la precarización del empleo y el aumento del desempleo, ambos factores conforman la expresión de un déficit de lugares que pueden ser ocupados en la estructura social. Esto si se entiende por lugar una posición con utilidad social y reconocimiento público. Esta coyuntura se caracteriza por trabajadores que envejecen y que no encuentran lugar en el proceso productivo ni en otro espacio; jóvenes que trabajan de pasantía en pasantía; desempleados de larga duración “(...) a quienes con esfuerzo y sin mucho éxito se trata de recalificar o remotivar: todo ocurre como si nuestro tipo de sociedad redescubriera con sorpresa la presencia en su seno de un perfil de poblaciones que creían desaparecidas; los “inútiles para el mundo”, que viven en él pero no le pertenecen realmente. Ellos ocupan una posición de supernumerarios, flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables, por lo menos en el sentido en que Durkheim habla de la integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes” (Castel, 1997: 416).

Así, el trabajo asalariado moderno coacciona al trabajador y al mismo tiempo es la herramienta que le permite ser reconocido. Es la transformación tecnológica, como se expresó anteriormente, lo que causa secuelas de carácter muy significativo sobre la condición salarial, ya que los hombres se ven reemplazados por máquinas.

Se puede decir que el porvenir del trabajo asalariado y el sistema de regulaciones se ve desmejorado, se presencian reducciones masivas de trabajadores efectivos, lo cual lo llevan hacia a desocupación y destruyen empleos que son estables (industria), se desarrolla de manera masiva la precariedad, el subempleo y bajos salarios, los cuales conducen a que el trabajo no logre ocupar la función integradora que sí tenía en la sociedad salarial. Así genera en los márgenes de la sociedad un grupo de personas “supernumerarias” (Castel, 2000).

El trabajo ya no puede ser concebido como el vector principal de la integración, ya que las nuevas formas de empleo aluden a ocupaciones frágiles, de tiempo parcial, entre otros.

El trabajador moderno es solicitado para que se adapte a las transformaciones tecnológicas y que siga siendo competitivo. La relación con el trabajo se ha visto modificada, muchos trabajadores ya no lo visualizan como un basamento para poder dominar el porvenir.

De este modo, la situación actual de la relación salarial clásica está en crisis, ya que no se puede visualizar cuál es la alternativa que puede implantarse para así poder enfrentar las desregulaciones del mercado. “El riesgo es entonces construir grupos aislados al margen del mercado, protegidos del mercado pero sin influencia sobre él. Pero la hegemonía del mercado lleva a su amenaza sobre el lazo social en general destruye las relaciones colectivas de solidaridad que soporta la sociedad” (Castel, 2000: 89). Por lo tanto se asiste a un no empleo y subempleo, esto refiere a que hay una escasez de lugares disponibles en el mercado de trabajo que no sean capaces de satisfacer una demanda completa de pleno empleo. Hay una sobrevaloración del trabajo, en el sentido de que hay que tener un empleo para ser socialmente respetable y una estigmatización del no trabajo, el cual se asocia a la figura tradicional “del mal pobre” (Castel, 2000).

Siguiendo en la línea de Castel (1997), y reafirmando lo anteriormente expuesto, se aprecia una pérdida de hegemonía del empleo clásico, el cual se comienza a degradar

en los años setenta, así se asiste al crecimiento de las atípicas formas de empleo de duración limitada, de tareas temporarias y a tiempo parcial.

La precariedad al mismo tiempo que se desarrolla se instala, por este motivo se convierte en una condición normal de la organización del trabajo; “Así como se habla de “condición salarial” (caracterizada por el estatuto del empleo de la sociedad salarial) habría que hablar de condición precaria, entendida como un registro propio de la existencia del salariado (...) Se podría llamar precariado a esta condición bajo la cual la precariedad se convierte en un registro propio de la organización del trabajo” (Castel, 2000: 132).

Cabe señalar que el trabajo es entendido como un instrumento que conlleva hacia la integración social en la estructura social, es decir, hay una relación importante entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo, en la participación de las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que protegen a los individuos ante los múltiples riesgos sociales existentes (Baráibar, 2005).

Es la exclusión la que mantiene una estrecha relación con la integración o no al trabajo, el cual es el medio por el que las personas logran o no, reproducir su existencia económica. Asimismo, son las transformaciones en el mundo de trabajo las determinantes de la incertidumbre y precariedad que conducen hacia la exclusión (Baráibar, 2005).

El poseer un empleo estable, da lugar a poder acceder a otras protecciones. Esto quiere decir que la sociedad salarial había logrado articular trabajo y protección, trabajo y seguridad relativa; esto si se compara con la situación anterior vivida, el estar protegido implicaba tener bienes, un patrimonio, hijos; si no se poseía esto, se estaba en la inseguridad social. Por lo tanto, el estar protegido se relacionaba íntimamente con la situación salarial.

Una breve aproximación a los regímenes y Estados de bienestar.

El concepto de “regímenes de bienestar” refiere a la combinación de prácticas de asignación de recursos existente en un cierto momento en una determinada sociedad. Martínez (2005) señala que los regímenes se ciñen en la tradición weberiana de construcción de tipos ideales, los cuales no existen en la realidad, pero en esta situación concreta son relativas a la producción del bienestar.

Por su parte, el Estado de bienestar se puede señalar que es uno de los pilares de gestión de los riesgos sociales, los otros son la familia, el mercado y la comunidad, “en realidad el modo en que se compartan los riesgos define a un régimen de bienestar: se puede definir el papel del estado como residual y minimalista, o alternatively, como global e institucional, en relación al abanico de riesgos que haya que considerar <<sociales>>, o a la colectividad de personas a las que se considere objeto de protección” (Esping- Andersen, 2000:5).

De este modo, el Estado de bienestar es una construcción histórica concreta, el cual comenzó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960, su propósito era intentar reinscribir el contrato social existente entre el Estado y la ciudadanía, esto traía consigo el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de disminuir las desigualdades sociales.

Así, “(...) se puede definir un régimen del bienestar como la forma conjunta e interdependientemente en que se produce y distribuye el bienestar por otra parte del Estado, el mercado y la familia” (Esping- Andersen, 2000: 52).

Se puede señalar que todos los regímenes del bienestar re- estratifican, pero asimismo se distinguen ya que algunos de ellos promueven condiciones distributivas más favorables que aquellos que permiten el intercambio mercantil y la división sexual del trabajo, y hay otros que marcan las desigualdades socioeconómicas y de género. Martínez (2005) señala que para poder evaluar al régimen de bienestar se pueden utilizar algunos criterios, como el de la *desmercantilización*, el cual refiere al grado en que el bienestar se aparta del poder adquisitivo; la *desfamiliarización* este alude al grado en que el bienestar deja de ser la responsabilidad de la familia, principalmente de las mujeres, y por último la *descentralización*, es decir, el grado en que el acceso a la política pública se realiza efectivamente universal y no por intermedio de las relaciones clientelares.

La protección social.

Comúnmente se ha denominado sistema de protección social “a una estructura de protección social que regula la inclusión/ exclusión social, se institucionaliza de forma relativamente duradera en una sociedad, conforma un ámbito funcional distinguible, establece un espacio de coordinación que involucra sistemas, estructuras e

instituciones proveedoras típicas y roles determinados para cada una de ellas, y actúa sobre determinados agentes definidos como beneficiarios de dichas prestaciones” (Nun & Madariaga, 2009: 13 apud. Repetto, 2010: 6-7)

Así, “La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini & Martínez, 2011: 18). Estos conllevan a que se logren tres grandes componentes, los cuales son la protección social no contributiva (asistencia social, con medidas focalizadas y/o universales), protección social contributiva (seguridad social) y la regulación de los mercados laborales.

Es posible identificar tres enfoques de los sistemas de protección social. El primero de ellos se relaciona con la posición del Banco Mundial, se denomina Manejo Social del Riesgo.

El segundo enfoque de protección, el que se relaciona con algunos de los ejes planteados en el presente trabajo, se encuentra afín con los aportes de la Organización Internacional del Trabajo. Se basa en el vínculo existente entre la protección social y el mercado laboral/ seguridad social. Debido a las características que presentan los mercados y los sistemas de política social latinoamericanos, el trabajo remunerado y el acceso al empleo formal conforman el acceso a la protección social. El mercado laboral responde a los ciclos económicos y las transformaciones de la misma, lo que conlleva a nuevos riesgos y por ende a nuevas necesidades de protección. Actualmente se presentan cuatro desafíos que poseen los sistemas de protección social vinculados con el empleo: el aumento del desempleo y la inestabilidad ocupacional, el cambio en la estructura del empleo (privatización, informalización, tercerización y precarización); el cambio en las familias y el aumento de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo; por último el envejecimiento de la población también es un factor determinante.

El tercer enfoque de protección social, refiere a la protección social y la incipiente construcción de un enfoque de derechos.

Este trabajo se basará en el segundo enfoque, el que refiere al vínculo existente entre los sistemas de protección social y el mercado de trabajo, ya que se considera que es mediante el trabajo que se puede acceder a las prestaciones y servicios sociales, y estar protegidos.

El empleo como factor incidente en el acceso a la protección social.

Si pensamos en la satisfacción de necesidades de protección social, se percibe que el empleo es un elemento primordial, ya que los trabajadores y sus familiares dependientes, acceden por el trabajo a ingresos estables y políticas de protección contributiva. América Latina no ha logrado que el mercado de trabajo se convierta en la puerta de acceso universal a la protección social (Cecchini & Martínez, 2011).

Consiguientemente, el relacionar la informalidad del empleo con la desprotección conduce a que se piense que la informalidad implica desprotección, y esta, por lo general se relaciona con los puestos de trabajo generados por el sector o economía informal (Bertanou, 2004).

La principal fuente de protección social se produce a través de los empleos formales que son registrados y poseen cobertura en la seguridad social. El deterioro de la protección social no sólo se debe a los cambios en la estructura del empleo al aumentar la informalidad, sino porque los empleos formales se han tornado precarios. El contrato de trabajo juega un rol primordial, pues establece el instrumento legal que permite cumplir con la condición necesaria para el acceso al sistema de protección. “La existencia de un contrato hace el vínculo laboral más formal y visible y, por ende, aumenta la probabilidad de que se cumplan las normas legales referidas al empleo, entre ellas las que otorgan derechos de protección laboral y social al trabajador. Pero no sólo es relevante la presencia de contrato, sino que también las características que regulan el mismo” (Bertanou, 2004: 22).

Los sistemas de protección social han ido transformándose en la región, estos cuentan con una combinación de programas contributivos y no contributivos. Los primeros son en los que “el financiamiento y las condiciones de adquisición para las prestaciones están directamente relacionadas con las cotizaciones que realizan los trabajadores y/o empleadores y, en algunos casos, el gobierno” (Bertanou, 2004: 17). Así el acceso a estos programas se encuentra estipulado por la obligación de cotizar y por el registro del empleo. Los segundos “son aquellos desvinculados de la historia de contribuciones de los trabajadores y su financiamiento depende básicamente de impuestos” (Bertanou, 2004: 17).

Últimamente los sistemas de protección social han ido incorporando gradualmente la noción de integrar políticas de protección y promoción de empleo. Así,

la promoción de este último es considerada como una herramienta de protección y cumple el papel que se le ha atribuido al seguro social de carácter tradicional.

Asimismo, “Dadas las características de los Estados sociales latinoamericanos, el trabajo remunerado y en particular el acceso al empleo formal constituyen el vínculo por excelencia para el acceso a la protección social en materia de seguridad social y, en menor medida, también en materia de salud” (Filgueira, 2007: 28).

Capítulo III: Contexto político- institucional.

Políticas sociales.

La política social es uno de los ejes centrales de la presente investigación, por lo tanto es considerado pertinente analizar sus principales características.

La política social refiere a “aquellas modernas funciones del Estado capitalista- imbricado a la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía” (Pereira, 2000: 149). Es una política vinculada a un patrón de organización social y política que desde fines del siglo XIX, se fue bifurcando de los parámetros del laissez- faire y de las leyes contra la pobreza. De esta manera, forma parte de la seguridad social, la cual es la base conceptual y política del Estado de Bienestar.

Fueron la cuestión social y la crisis económica mundial, los factores que desarrollaron el impulso de la política social. Es así como el surgimiento de la legislación social y medidas de protección social, generaron (entre los años 40 y 70) los bastiones fundamentales del Welfare State, los cuales son las políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un umbral socio- económico (Pereira, 2000).

La crisis de 1929 provocó cambios importantes en la postura del laissez faire. Con respecto al plano económico, “(...) el intervencionismo estatal encuentra importante soporte en la doctrina keynesiana, que desde los años 30, fundamenta y propaga la necesidad de la intervención del Estado en la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo” (Pereira, 2000: 149-150). En el plano social el

intervencionismo tiene como eje la seguridad de existencia, el cual pretende la instauración y la organización de sistemas de seguridad pública como derechos del ciudadano y como la obligación del Estado. La principal iniciativa fue el Plan Beveridge, en el cual todos los ciudadanos y todas las necesidades de la vida moderna estaban incluidos en el sistema de seguridad social. A esto se suman los aportes acerca de la ciudadanía de T.H. Marshall, a fines de la década de los años 40, inscribió dentro de los derechos, aparte de los civiles y políticos, los servicios sociales, brindándose especial énfasis al Welfare State como la institución responsable por esos servicios, los cuales, a partir de esta época, son considerados como derechos sociales.

En este escenario institucional y político, el que integró el contrato al status de ciudadanía y permitió a los trabajadores y a los pobres en general a obtener avances en su lucha contra el capital, tuvo auge hasta los años 70, ya que debido a la crisis del petróleo y al desequilibrio del sistema monetario internacional, el Welfare State, la seguridad social y la política social de posguerra transcurren momentos críticos en sus concepciones y propuestas, enfrentándose a la postura liberal. Debido a la crisis del modelo keynesiano se asiste a cambios significativos en el sistema de seguridad social (Pereira, 2000)

Si bien actualmente el sistema de seguridad social continúa desarrollándose, ha sufrido varias transformaciones y reorientaciones conceptuales y programáticas, debido al carácter neoliberal/ neoconservador, lo cual genera una nueva división internacional del trabajo, “determinada por el actual proceso de globalización y desregulación de la economía, que pasa a requerir otra división de responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad, que no atañe a la protección social” (Pereira, 2000: 154)

Fue por lo tanto la crisis económica de los años 70 y 80 que junto a los procesos de ajuste y reestructuración económica conllevan el desempleo, subempleo y la informalidad. Este contexto favoreció a impulsar un paradigma de bienestar alternativo, el cual se basa en la focalización de las políticas sociales hacia los más pobres, el apoyo a la articulación privada en el ámbito de la educación, salud y los sistemas de pensiones y la descentralización de los servicios sociales (Barba, 2013).

Este paradigma fue promovido por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, “Por ello, podríamos hablar de la deslocalización como una de sus dos principales características; la otra sería, por supuesto, el respeto a la libertad de mercado y atribuirle a éste el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar;

aspecto que le confiere un marcado carácter residual, semejante al que predomina en países como Estados Unidos o el Reino Unido” (Barba, 2013: 44).

En este contexto, las políticas sociales focalizadas se implementaron como un instrumento para reconciliar la reducción del gasto social y el mantenimiento de una función social mínima por parte del Estado. Así sólo se tiene en cuenta asignar los recursos públicos a quiénes, además de encontrarse en la pobreza extrema están dispuestos a alcanzar su bienestar articulándose con las reglas del mercado.

Cambios de orientación en las políticas sociales.

Tomando como referencia los aportes de Filgueira, Molina, Papaldópulos & Tobar (2005), es posible diferenciar dos etapas en el desarrollo de la política social de la región. La primera de ellas la de formulación de las mismas, esto surge a partir de comienzo del siglo XX y finales de los años 70. La segunda etapa abarca desde los inicios de la década de los 80 hasta hoy.

Durante la primera etapa, en los países que presentaban un mayor desarrollo de la región (Argentina y Uruguay) “(...) el modelo sustitutivo de importaciones se articuló con un sistema casi universal pero estratificado de políticas sociales” (Filgueira et al., 2005: 4). A veces se desarrollaban mediante regímenes autoritarios, democráticos pero impulsaban un modelo de ciudadanía regulada.

Estos países presentaron modelos de protección de tipo corporativo, ya que incorporan fragmentadamente a los distintos grupos de la sociedad (desde arriba hacia abajo) y tienden a estratificar los servicios y su calidad.

Por otra parte, para los países de menor desarrollo en esta primera etapa no es alentadora, ya que el régimen político predominante fue el autoritarismo y estas sociedades presentaban rasgos de exclusión muy evidentes. Los modelos de política social son excluyentes y duales. Aquí los servicios sociales, sólo protegían a la población inserta a los mercados laborales formales y generalmente sin cobertura para aquellos que no se encuentran dentro del mercado laboral formal.

La segunda etapa, la cual se inicia con el modelo aperturista y neoliberal, comienza a fines de los años 70 y se expande en los años 80. Comienza a implantarse con los regímenes autoritarios y continúa con las aperturas democráticas a lo largo de la

década de los 90. La matriz de política social se basa en un régimen de acumulación que privilegia el mercado como asignador de recursos y a su vez origina políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales que se encuentran desplazados. “La propuesta del mercado estaba fundada en una visión simplista que buscaba igualar las pre- condiciones para la construcción de economías de mercado, característica de esta segunda etapa, terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a nuestros países” (Filgueira et. al, 2005: 5).

Actualmente, América Latina es una región socialmente más avanzada que a principios del siglo XX. Esto es posible apreciarlo en el avance de la cobertura de sus servicios sociales, aunque este crecimiento se vio disimulado en las últimas dos décadas.

El modelo dominante del sector social tiene como principales características la focalización, descentralización, privatización y la articulación entre público- privado. Esta tendencia se vio condicionada por el escenario de la economía política de cada país.

Por otro lado, el creciente desempleo, subempleo e informalidad prevaleció en la región a partir de la segunda mitad de los años noventa, “Así, la crisis regional de finales de la década- e inicios de siglo- y una equivocada concepción de lo social, promueven la profundización del resquebrajamiento de una estructura social fragmentada, incrementando la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y exclusión de los nuevos y viejos pobres” (Filgueira et. al, 2005: 6). Por este motivo se implementaron programas de emergencia social fuertemente focalizados ofreciendo una renta mínima de carácter no contributivo con el propósito de paliar las situaciones de indigencia. Este modelo de política social es la nueva expresión de la nueva política social del momento.

En síntesis, durante el último cuarto del siglo XX y principios del siglo XXI, la seguridad social se caracteriza por la descalificación y la destrucción de la corriente no contractual y distributiva del sistema, a esto se le agrega la fuerte valorización del esquema de seguro. Así, varios sectores de la población (que no se encuentran insertos en el mercado de trabajo o que tienen las capacidades para contribuir con el sistema de previsión), “quedarán a merced de la atención selectiva, focalizada, estigmatizante y precaria de la protección social pública y de la incierta caridad privada. Así, en lugar de asistencialización de la política social (...) se verifica el recrudecimiento de un proceso

de protección social que se orienta para la desasistencialización de los ciudadanos rechazados por el mercado de trabajo e incapaces de implementar la autoayuda, (...) para la refilantropización de la cuestión social” (Pereira, 2000: 155- 156).

El caso uruguayo: caracterización del sistema de protección uruguayo.

El sistema de bienestar uruguayo, tiene su origen a fines del siglo XX y su expansión se produce en las primeras décadas del siglo XXI, así se ha caracterizado por ser un país pionero en materia de protección social, ya que a principios del siglo XX contó con un sistema de seguridad y asistencia social de amplia cobertura. Durante esta matriz de protección el mercado laboral contaba con una alta informalidad, junto con ello se consolidó un componente de bienestar contributivo. Este tipo de protección tenía como eje central la reposición salarial y combatir la pobreza y desigualdad social. Para abordar esto el Estado impulsó políticas de corte universal no contributivo (educación, salud, entre otros) (Antía, Castillo, Fuentes & Midaglia, 2012).

El sistema de bienestar “(...) propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiper- integrada e igualitaria” (Midaglia & Pedro, 2001: 332).

Al mismo tiempo que se establecían los servicios públicos de protección y asistencia social se fortalecían los derechos políticos, permitiendo acceder a una ciudadanía de tipo integral.

Se puede señalar que a mediados de la década de 1950, la economía del país inquieta al Estado de bienestar, como producto de la crisis económica provocada por la caída de los precios en el mercado internacional de los productos primarios, en esta situación en particular, los agropecuarios. A pesar de ello, los sistemas de protección no se vieron modificados. De este modo, las medidas que tomó el gobierno no frenaron la fuerte crisis fiscal (Midaglia & Pedro, 2001).

El Estado se había centrado a la provisión de los bienes sociales, esto condujo a que no participaran instituciones de protección privadas y/o filantrópicas en el diseño de políticas dirigidas puntualmente a grupos de población. Dichas medidas se desarrollaron de manera subsidiaria de los servicios universales, así como también para atender las diversas problemáticas (Midaglia & Antía, 2007).

Por su parte, el gobierno de facto mantuvo el esquema de bienestar, aunque a partir de la definición de las nuevas pautas de asignación de recursos, se vieron transformadas la calidad de las prestaciones de la seguridad social, salud y educación. Esta continuidad en el esquema del bienestar se llevó a cabo, ya que había una concentración de poder relativo y una ideología de inspiración estatista (Midaglia & Antía, 2007).

Este gobierno recurrió a la reasignación del gasto público (en materia de políticas de seguridad social) estas medidas revirtieron la matriz esencial del bienestar, pero en su calidad y en el nivel de los servicios y prestaciones sociales (Midaglia & Pedro, 2001).

Durante los años 80 América Latina se vio obligada a realizar cambios en su estrategia de desarrollo, ya que tenían un carácter marcadamente proteccionista y fuertes presiones económicas internacionales, las que promovían que estos países incorporaran una nueva estrategia, la de pro- mercado. A este contexto se suma el hecho que al no contar con un margen de maniobra para evaluar otras estrategias, tuvieron que implementar un ajuste estructural (económico, financiero, comercial y seguridad social) el del Consenso de Washington (Antía, Castillo, Fuentes & Midaglia, 2012).

Como consecuencia de estas medidas adoptadas, comienza una nueva etapa, denominada de austeridad. Esta tenía como eje la limitación y/o el recorte de la intervención directa del Estado en la provisión de bienes públicos. En el ámbito social se instauró un paradigma de protección residual el cual condice a la re- mercantilización de la fuerza de trabajo y a la contención de los costos de los programas sociales, esto trajo aparejado, en algunas situaciones, a la privatización/ tercerización de los servicios públicos, de este modo, “La nueva estrategia de protección condujo a un debilitamiento de las opciones universales de políticas sociales y en contrapartida, se fortalecieron aquellas restrictivas, focalizadas en segmentos poblacionales específicos y que requerían de la comprobación de situaciones de insuficiencia económica para la obtención de los beneficios” (Antía, Castillo, Fuentes & Midaglia, 2012: 2).

Durante la transición democrática y la primera administración constitucional se tuvieron como ejes centrales asegurar la nueva institucionalidad política y la recuperación económica del país, esto conllevaría a mejorar las condiciones de vida de la población que se vio más afectada durante el gobierno de facto. A partir de ello, se

aseguró en primer lugar, la estabilidad democrática, luego el programa económico tuvo como eje reducir el déficit (Midaglia & Pedro, 2001).

Es en la década de 1990 que se impulsaron reformas sociales, esto llevó a que se viera modificada (en parte) la orientación, formatos de gestión y provisión de prestaciones sociales. A pesar de ello, Uruguay se caracterizó por poseer un modelo de protección moderado y/o gradual, comparándolo con otros países de la región. A partir de estas reformulaciones en materia social, generó que el sistema de protección y bienestar sea de tipo híbrida, esto alude a que coexisten servicios semi- privatizados y estatistas y universales. Asimismo, se llevan a cabo nuevos programas focalizados en los cuales (al momento de brindar los servicios sociales) participan tanto el ámbito público como privado, adquiriendo un formato mixto de implementación (Midaglia, 2009). Siguiendo en esta línea, las orientaciones económicas y políticas intentaron redefinir el papel del Estado, pero en una primera instancia, esta se basó en la reducción global del aparato público. En este contexto la sociedad civil adquiere una mayor participación en el espacio público. Siendo en la década del noventa que se potencia su función en lo que respecta a la provisión de bienes sociales y el Estado le traspasaría los recursos económicos necesarios (Midaglia & Pedro, 2001).

Breve aproximación a las principales reformas sociales implementadas por el gobierno progresista.

Los gobiernos de izquierda y/o progresistas que asumieron al poder entre fines del siglo XX e inicio del XXI en América Latina, pusieron en cuestión la orientación de la política, en particular, las referidas al campo social, lo que se relacionaba con la puesta en práctica del nuevo modelo de desarrollo (Midaglia & Antía, 2007).

Como producto de la crisis socioeconómica que se produjo en el año 2002, en la cual Uruguay sufrió un fuerte impacto, se impulsaron programas sociales focalizados en la población que se encontraba en la extrema pobreza, asimismo la pobreza e indigencia aumentaron de manera significativa, aunque sus niveles comienzan a disminuir paulatinamente¹ entre los años 2004 y 2012.

¹ La pobreza en el año 2004 se ubicaba en el 40% y en el 2012 un 13%. Por su parte la Indigencia en 2004 era de 4,7% mientras que en el 2012 un 0,6%. Fuente: Antía, Castillo, Fuentes & Midaglia, 2012: 5.

Es en el año 2005 que el Frente Amplio asume por primera vez en el gobierno nacional (2005- 2010) y es reelecta por dos períodos más (2010- 2015 y 2015- 2020). Cabe destacar que “(...) en el programa partidario propuesto para las elecciones del 2004, uno de los temas priorizados fue el social y para enfatizar su relevancia, lo presentó públicamente bajo el término de “Uruguay Social” (...) el discurso político de la izquierda hacía presuponer una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes” (Midaglia & Antía, 2007: 141).

La izquierda tuvo como eje de reformulación el esquema del sistema de bienestar y protección, tres tipos de orientaciones políticas, de corte restaurador, que se ubican en lo que refiere al ámbito laboral (reinstalación de los Consejos de Salarios) y las de corte innovador, se ubican en el ámbito social, centrándose en la pobreza y vulnerabilidad, impulsando el Plan de Emergencia y posteriormente el Plan de Equidad. También se reformularon políticas públicas en el sector de la salud y la reforma tributaria (Midaglia & Antía, 2007).

Se puede señalar que “El Frente Amplio marcó un cambio de rumbo en materia de bienestar, recuperando también de manera moderada, la intervención del estado en este campo. Sin embargo (...) cristalizó la separación entre el componente de asistencia y de bienestar vinculado con el empleo, al igual de lo sucedido en los maduros sistemas europeos” (Antía et. al, 2012: 5-6).

Si tomamos como referencia las principales características de las políticas del gobierno progresista, *en materia laboral* se puede destacar el establecimiento de la regulación salarial, de las condiciones de trabajo, la reinstalación de los Consejos de Salario, como instrumento de negociación colectiva y el espacio destinado por el gobierno para establecer acuerdos entre el patrón y el obrero. En el *ámbito de la salud*, se orientó a crear un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), cuyo propósito es asegurar el acceso universal a los servicios de salud, caracterizándose por la equidad, calidad y desarticulación. En *materia tributaria*, esta presenta cuatro objetivos, estos son fomentar la calidad en el sistema impositivo, aumentar la eficiencia del sistema, fomentar la inversión productiva y el empleo y satisfacción financiera del Estado. Este nuevo sistema tributario tendrá efectos positivos, en lo que refiere a la equidad.

En *materia de políticas de asistencia* una de las propuestas políticas fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por intermedio de este es que se “(...) llevaría adelante un instrumento transitorio, el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), con el objetivo de atender las necesidades básicas de los hogares en peor situación socioeconómica-pobreza extrema o indigencia-. Una vez terminado el PANES, a fines del año 2007, se pondría en marcha el Plan de Equidad que, estructurado en base a transferencias condicionadas de renta, tenía a la vez el objetivo de ajustar el sistema de protección y bienestar social mediante diversas prestaciones para atender a los estratos socioeconómicos de peor situación” (Antía et. al, 2012: 16).

De este modo, “Dichos componentes respondieron a diversas problemáticas, sobre todo de los grupos sociales más afectados por la acumulación de vulnerabilidades; por un lado ante las privaciones materiales y por otro por la ausencia de oportunidades y la dificultad severa de acceso al conjunto de los beneficios que comparten las sociedades modernas” (Mirza, 2014: 54). Los componentes que conformaron el PANES fueron la tarjeta alimentaria para los hogares en situación de extrema pobreza; el Ingreso Ciudadano, implementado como modo de transferencia condicionada. Asimismo, se implementan programas de educación para las escuelas de contexto crítico y de realfabetización de adultos; de hábitat y vivienda; de salud; de atención a las personas en situación de calle; un programa de trabajo promovido con el objetivo de la reinserción en el mercado laboral de aquellas personas que se encuentran desocupadas por larga duración, denominado Trabajo por Uruguay. A su vez se implementó un programa denominado Rutas de Salida, el que se incluía dentro del Ingreso Ciudadano.

Antes de que culminara la etapa de implementación de PANES, se diseñó el Plan de Equidad, cuyo objetivo pretende “(...) reconfigurar el sistema de protección social en su conjunto. A partir del abordaje más integral del conjunto de dispositivos preexistentes en la arquitectura histórica del Estado” (Mirza, 2014: 55).

Por lo tanto el sistema de protección social se funda sobre dos pilares: uno es la red de asistencia pública (polo no contributivo) y el subsistema de la seguridad social (polo contributivo). Tomando como referencia la categoría trabajo y empleo (los cuales son abordajes centrales en la presente investigación) se implementaron dos programas de trabajo transitorio o promovido, cuyo objetivo es que las personas que se encuentran desocupadas por un período igual o superior a dos años, que no posean el nivel de educación medio culminado. Uno de ellos es Uruguay Trabaja, cuyo período de

intervención son 8 meses y el programa Objetivo Empleo, a cargo del Ministerio de Trabajo, el cual establece un incentivo de carácter económico a las empresas que contraten a dichos trabajadores por un período no inferior a un año y bajo determinadas condiciones (Mirza, 2014). Es así como el Plan de Equidad intenta implementar una malla de protección social conformada por programas puente o medidas transitorias, “que actúen como niveladores garantizando el ejercicio de derechos ciudadanos y mejorando la calidad de vida de la población. De esta manera, se busca desde un enfoque progresivo y abarcativo atender a los sectores de mayor vulnerabilidad social con una mirada de género e intergeneracional” (Carballo & García, 2012: 195)

Los principales ejes que tuvo la reforma social se pueden explicar a partir de tres dimensiones “(...) la recalibración, que supone una actualización de los contenidos de la política y puede presentarse como un cambio innovador o restaurador; la tendencia a la desmercantilización, que implica que la política social estipula la prestación como una cuestión de derecho a ser garantizado por el Estado; y finalmente, la aplicación de costes, que refiere a la expansión del gasto público o presupuesto en el área de la reforma” (Midaglia & Antía, 2007: 151).

Capítulo IV: Análisis del Programa Uruguay Trabaja.

Encuadre del programa.

El programa Uruguay Trabaja emerge a partir de la reformulación del diseño del programa Trabajo por Uruguay, el cual se implementó dentro de los lineamientos del PANES.

Se crea por Ley 18.240² a partir del año 2008. Se implementa en el marco del Plan de Equidad dentro del componente Trabajo Promovido, “(...) el cual supone la elaboración de una propuesta innovadora que tome al trabajo como herramienta de integración en el marco de la Protección Social. Esto es, una propuesta claramente diferente de las políticas de empleo, aunque deban articularse entre sí” (Plan de Equidad, 2008: 52).

Es un programa de Trabajo Protegido que se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad, dentro del subcomponente, como se expresó anteriormente, Trabajo Promovido junto con el programa Objetivo Empleo.

² Creación del programa Uruguay Trabaja. Emergencia Social.

Su propósito central es fortalecer los procesos de integración social, colocando al trabajo como la actividad humana que provoca efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social (Plan de Equidad, 2008).

La población destinataria de Uruguay Trabaja son los hombres y mujeres entre 18 y 65 años, que se encuentran desocupadas por más de dos años y en situación de pobreza y con menos de 9 años de escolaridad. Las tareas a desarrollar durante el proceso de participación son de valor público, por un período de 8 meses, “orientadas a la adquisición de habilidades técnicas que propenden a incentivar en los participantes, el desarrollo de capacidades que fortalecen a su nivel de empleabilidad” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009: 47).

Asimismo, se procura transmitir contenidos socioeducativos a sus participantes a partir de la experiencia laboral por intermedio de la realización de tareas operativas, implementadas en cuadrillas de trabajo, desde la cual se pueda transversalizar otros componentes de carácter general y específico (Informe MIDES, 2013).

A través de dichos componentes el programa busca atender no sólo las competencias específicas el saber hacer, sino que también desarrollar y/o fortalecer competencias de carácter transversal, sean sociales y genéricas, como lo son el saber ser y saber estar (Informe MIDES, 2013).

El programa crea grupos de participantes de hasta 15 o 35 personas³, según se trate de la modalidad en pequeñas localidades o ciudades, respectivamente, para poder implementar la tarea de operativa y capacitación.

Tiene un gran componente que es el acompañamiento social, el cual será puesto en práctica por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) “(...) implica la supervisión educativa diaria de las tareas de valor público a realizarse, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional” (Art. 1. Ley 18.240, 2008).

Son varios los actores del programa entre ellos, aparte de las OSC, MIDES y demás organismos que coordinan las instituciones donde se desarrolla la tarea, participan el BPS, está encargado de realizar las liquidaciones mensuales de los participantes y el registro de las historias laborales de los mismos; ASSE, por

³ En la edición de este año 2015, el número de participantes se modificó, siendo de un total de 20.

intermedio de las cooperativas de salud realizan servicios odontológicos, oftalmológicos, ginecológicos y la tramitación de carácter gratuito del carné de salud; el MEC, por intermedio de los Centros MEC instan a la alfabetización digital de los participantes; BSE, se encarga de garantizar las pólizas de seguro pertinentes y la cobertura médica en caso de accidente laboral; Intendencias departamentales brinda 150 cupos anuales para el curso de manipulación de alimentos y el BROU es quien realiza el pago mensual de las prestaciones (Informe MIDES, 2013).

Con respecto al marco teórico del programa, se plantea como el *Objetivo General* “Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social”.

Los *objetivos específicos* son 1) Brindar oportunidades socio educativas-laborales transitorias en ámbitos de organismos públicos hasta 3000 personas desocupados, por un período mayor a dos años, y que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. 2) Mejorar el ingreso económico de hasta 3000 personas participantes incorporadas mediante el proceso de inscripción abiertos y por sorteo público. 3) Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, a través de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales. 4) Desarrollar, por medio del trabajo y programas de formación, procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de los participantes, integrando competencias transversales y específicas. 5) Brindar instrumentos que favorezcan el conocimiento de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales). 6) Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en las áreas de salud, violencia de género y conductas adictivas, entre otros. 7) Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales.

Como se mencionó en el diseño de la investigación las fuentes de investigación secundaria son los indicadores solicitados a la División Nacional de Evaluación y Monitoreo⁴ (DINEM) para el departamento de Montevideo.

⁴ Ver Anexo I: Indicadores Programa Uruguay Trabaja. DINEM- MIDES (Febrero 2015).

Tomando como referencia la *cantidad de inscriptos*⁵ por departamento y centrándonos en Montevideo, es posible señalar que en el año 2012 hubo un total de 2381; en 2013, 2831 y en 2014, 2996 inscriptos. A partir de ello se puede señalar que los números de inscriptos han aumentado año a año.

Con respecto a la *cantidad de participantes* es posible apreciar que en el año 2012 en Montevideo participaron 948 personas, en el 2013 aumentó, siendo de 968 participantes, mientras que en el 2014 el número de participantes se vio disminuido en 729.

Tomando como referencia la *cantidad de participantes por localidad según sexo y tramos de edad*, en el departamento de Montevideo, se puede apreciar que en el año 2012 las mujeres de entre 18 y 29 años participaron 341 y entre 30 y 65 años, 371. Con respecto a los hombres en la cohorte 18 a 65, participaron 83 y de 30 a 65, 154. Durante el año 2013, las mujeres de entre 18 a 29 años, participaron 319 y de 30 a 65, 345. Los hombres, por su parte de 18 a 29 años, participaron 139 y de 30 a 65, 165. En el año 2014, es posible apreciar que las mujeres de entre 18 y 29 años, participaron 208 y de 30 a 65, 260. Los hombres de 18 a 29 años, fueron 125 y de 30 a 65, 136.

El siguiente gráfico muestra la *cantidad de participantes por sexo según edad*.

Tramos de Edad	2012		2013		2014	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
18 a 23 años	223	618	335	722	410	656
24 a 29 años	115	492	118	479	157	477
30 a 35 años	108	513	123	453	129	381
36 a 41 años	88	330	83	346	83	324
42 a 47 años	72	271	69	210	72	231
48 a 53 años	61	159	83	176	65	172
54 a 59 años	63	101	59	66	51	82
60 a 65 años	39	37	35	24	21	24
Total	769	2521	905	2476	988	2347

Fuente: Registros administrativos (UT-Informática-DINEM), elaborado por la División de Monitoreo (DINEM)

A partir del gráfico se puede señalar que en el año 2012, con respecto a los hombres, las tres cohortes que participaron más son de 18 a 23, de 24 a 29 y de 30 a 35, en el año 2013 siguen siendo las mismas cohortes, pero aumentan de manera no significativa siendo 335, 118 y 123 respectivamente. Para el año 2013, se mantienen las

⁵ Ver Anexo I: Indicadores Programa Uruguay Trabaja. Cuadro participantes por sexo según edad.

cohortes dentro de las que más participan, siendo de 18 a 23, 410; de 24 a 29, 157 y de 30 a 35, 129. Tomando los datos de las mujeres se percibe que en el año 2012, el grupo principal es de 18 a 23 años con un total de 618; luego de 30 a 35, 513 y por último de 24 a 29 años, siendo 492. En el año 2013, el orden de cohortes se ve modificado siendo, 722 para el grupo de 18 a 23, 479 de 24 a 29 y 453 de 30 a 35. Durante el año 2014, las franjas etáreas mantienen el mismo orden que en el año 2013, siendo 656, 477 y 381, respectivamente. Entonces se puede visualizar que las mujeres tienen mayor participación en todas las cohortes, triplicando su participación (con respecto a los hombres) en algunas de ellas.

El indicador de *cantidad de participantes según nivel educativo*⁶ (este dato no es por departamento y tampoco se discrimina por sexo ni edad). Es posible visualizar que la mayoría de los participantes tanto para el año 2012, 2013 y 2014 presentan Primaria Completa, siguiendo por Ciclo Básico Incompleto y por último Primaria Incompleta.

Tomando como referencia el *grado de vulnerabilidad*⁷ de los participantes, en el año 2012 la mayoría de los participantes se encuentran en situación de vulnerabilidad (61, 8%), seguido de extrema vulnerabilidad (38, 1%) y un 0,1% era no vulnerable. En el 2013 los porcentajes se acercan, pero de todos modos, un 53,5% de los participantes se encuentran en situación de vulnerabilidad y 46,5% en extrema vulnerabilidad. Con respecto al año 2014, los valores se revierten, es así como un 71,7% de los participantes se encuentran en extrema vulnerabilidad, un 27,0% es vulnerable y un 1,3% no es vulnerable.

Trabajo de campo.

Encuadre de las OSC entrevistadas y datos obtenidos.

Como se expresó en el diseño de la investigación, se entrevistaron a cuatro grupos de tres OSC participantes de la edición del programa del año 2014. Ellas fueron grupo Hospital Piñeyro del Campo (CIEDUR), grupo Hospital Maciel (CIEDUR), grupo Casa de la Mujer de la Unión y grupo Cooperativa Yacumenza Capacitación Socio- Educativa.

⁶ Ver Anexo I: Indicadores Programa Uruguay Trabaja, cuadro *Cantidad de participantes según nivel educativo*.

⁷ Ver Anexo I: cuadro *Cantidad de participantes según grado de vulnerabilidad*.

Antes de explicar los convenios entrevistados, es preciso conceptualizar algunos aspectos, entre ellos el rol del coordinador del convenio, el cual “(...) tiene el cometido de gestionar y acordar con las instituciones públicas y/o de gestión pública que forman el Acuerdo de Tareas, la ejecución del Programa Uruguay Trabaja en sus distintas instancias. Siendo fundamental para el rol, el conocimiento de la localidad desde lo institucional y desde lo territorial” y el rol del acompañante social el cual “(...) está orientado hacia el desarrollo del proyecto personal de los/as participantes. Se sugiere que las 20 horas semanales de cada acompañante social sean planificadas de forma que, como mínimo, se mantenga un contacto con el grupo tres veces por semana (instancias de tareas operativas y/o de capacitación, plenario). En términos generales, se espera que el acompañante social destine 15 de las 20 horas en el acompañamiento directo a los participantes, ya sea en instancias individuales como grupales”⁸.

Con respecto al grupo del Hospital Piñeyro del Campo el equipo se encuentra conformado por tres Psicólogas, coordinadora y dos acompañantes sociales. Es en el Hospital donde se realizan las tareas de operativa vinculadas a trabajos de albañilería y pintura y tienen talleres sobre varias temáticas. Asimismo, de la entrevista surgió que le brindan mucha relevancia a que los participantes tengan un buen desayuno. Las zonas de intervención corresponden a los barrios Unión y Malvín Norte.

Con respecto al equipo técnico del grupo del Hospital Maciel, el mismo posee una coordinadora y una acompañante social, ambas son Psicólogas. Se entrevistó a una acompañante, la cual es la que los “orienta los primeros días”. La coordinadora participó desde la implementación del Programa Trabajo por Uruguay, pero hace 4 años que el programa se implementa en este convenio y la acompañante social se encuentra trabajando en el programa desde el año 2009; la otra acompañante, trabaja desde el principio del mismo, aunque también formó parte de Trabajo por Uruguay desde el año de su implementación. Al igual que el otro grupo, le brindan mucha importancia a que los participantes desayunen de manera correcta. La zona de influencia de este grupo corresponde a Ciudad Vieja.

Con respecto al equipo de Casa de la Mujer de la Unión, dos integrantes son Psicólogos (coordinadora y acompañante social) y una es estudiante avanzada de la Lic. en Trabajo Social. La OSC implementa el programa desde su comienzo, la coordinadora es la única del equipo técnico que se encuentra desde el inicio. Realizan los trabajos de

⁸ Para ampliar información acceder a http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_448883.pdf

operativa y talleres en el Hospital de Clínicas. La zona de influencia comprende a los barrios Unión, Villa Española, parte de Malvín Norte, y en situaciones puntuales abarca hasta una zona de Camino Maldonado.

La cooperativa Yacumenza Capacitación Socio- Educativa, implementa el programa desde el año 2012, aunque el equipo técnico expresa que han trabajado en otros convenios desde el año 2009. La coordinadora y un acompañante social son Psicólogos, mientras que la otra acompañante social es Licenciada en Trabajo Social. El convenio le brinda mucha importancia a la alimentación, sobre todo al almuerzo generando un espacio para el mismo, intentan valorizar el medio ambiente, lo que conllevó a la realización de una huerta. La zona de influencia es Cerro y Paso de la Arena.

Como se mencionó en el apartado del diseño de la investigación, se realizaron 3 preguntas a los equipos técnicos. La primera de ellas aludía a ¿Cuál es la forma de implementación del programa realizado desde la OSC?, (más allá de que tengan un modelo de implementación propuesto por el MIDES). En líneas generales todos los grupos coincidieron en que se sigue el modo de intervención propuesto en el pliego⁹ del programa, sin introducir modificaciones.

Tomando como referencia la segunda pregunta, si el programa funciona como tránsito hacia la inclusión laboral de las personas, hubo un amplio abanico de respuestas, pero a modo de descripción se puede señalar que no en todas las personas funciona de la misma manera; que la inserción depende de la persona, de su trayectoria laboral; otros manifiestan que sí, que el programa se aboca a eso desde el primer momento, es como un trampolín, un puente hacia la inclusión laboral; otros señalan que al no ser el gran objetivo no es primordial, ya que en primer lugar se tienen que resolver ciertas situaciones en la vida de los participantes, que hasta que no lo resuelvan no van a poder insertarse en el mercado laboral formal (ejemplo de ello es el tema de cuidados). Asimismo, también se preguntaba de qué manera funciona como tránsito hacia la inclusión laboral de las personas, por un lado ciertos grupos se contactan con empresas las cuales contratan a algunos participantes, siempre en lo referido a trabajos en el sector servicios de limpieza. Asimismo todos coinciden en que la otra herramienta brindada por el programa para que se puedan insertar en el mercado laboral es

⁹ Pliego Programa Uruguay Trabaja, disponible en http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_448883.pdf

generando ciertas prácticas en lo que respecta tanto al ámbito laboral como de la vida cotidiana, los técnicos entrevistados manifiestan que se puede señalar que se “reeducan a las personas”.

La tercera pregunta refería a las fortalezas y debilidades del mismo. Aquí se constatan varias dimensiones. Con respecto a las fortalezas los técnicos expresan que es el poder “rescatar” a determinada población de una situación de vulnerabilidad, dándoles las herramientas necesarias para poder detectar ciertas problemáticas; que es un programa que restituye derechos, dignifica algunas áreas de la vida de las personas (documentación); otra fortaleza es que tiene un enfoque integral; la inclusión, la capacitación, el potenciar a la persona como sujeto de derecho, acceder a ciertos servicios (salud), autonomía, el poder administrarse, el trabajo en equipo, nuevas oportunidades para que salgan adelante; eleva la autoestima, genera cambios y modificaciones en los participantes, desde el punto de vista positivo.

Con respecto a las debilidades, todos los grupos entrevistados coincidieron en varios aspectos, el primero en que el período de intervención es escaso, que como mínimo tendría que ser de un año, algunos plantearon la posibilidad de que fueran dos años, para así en la primera etapa abordar el aspecto personal y en la segunda abordar la inserción laboral. También surgió el hecho de que no existe una pos intervención, lo cual genera incertidumbre, el no poder ver los logros de los procesos de participación en el programa. Asimismo la falta de comunicación entre diversos actores del programa también es una de las debilidades mencionadas, a su vez se plantea que hay una sobreintervención de varios dispositivos sobre la persona, lo cual también es visto como una carencia. Cabe destacar, que en un solo grupo respondieron que no le veían debilidades al programa.

Datos obtenidos de las entrevistas a ex- participantes.

Se realizó un total de 23 entrevistas, a hombres y mujeres de la cohorte 40- 52 años, que participaron en el año 2014 en el programa Uruguay Trabaja.

A continuación se realiza una tabla con los siguientes datos de los participantes entrevistados: nombre, edad, barrio, composición del hogar y experiencia laboral antes de su participación en Uruguay Trabaja.

NOMBRE	EDAD	BARRIO	COMPOSICIÓN DEL HOGAR	EXPERIENCIA LABORAL
Oscar	52	Centro	Refugio	Corredor de cambios en Paraguay
Ana	50	Centro	Refugio	Empresas de limpieza
Nicolás	42	Ciudad Vieja	Refugio	Supermercados, empresas de limpieza
Jorge	42	Ciudad Vieja	Refugio	Empresas de limpieza
Lilián	47	Ciudad Vieja	Refugio	Empresas de limpieza
Hans	46	Ciudad Vieja	Refugio	Cadete administrativo
Heber	46	Ciudad Vieja	Refugio	Empresas de limpieza
Marcelo	40	Ciudad Vieja	Refugio	Empresas de limpieza
Marlene	44	Cerro	Sola	Ferías
Sergio ¹⁰	50	Peñarol	Casa de Salud	No tiene experiencia laboral
Andrea	44	Malvín Norte	Jefa de hogar, 2 hijos	Empresas de limpieza
Mirtha	52	Villa Española	Sola	Servicios de limpieza
María	42	Villa Española	Pareja y 3 hijos	Servicios de limpieza
Rosana	48	Malvín Norte	Pareja y 4 hijos	Servicios de limpieza
Alejandra	41	Malvín Norte	Jefa de hogar, 3 hijos	Cuidados en casas de salud.
Jesica	41	Unión	Jefa de hogar, 3 hijos	Servicios de limpieza
Francisco	47	Cerro	Vive con su pareja	Repartidor, supermercados
Luis	51	Unión	Solo	Cuidados
Sandra	42	Unión	Jefa de hogar, 2 hijos	Limpieza (particular)
Rosana	40	Unión	Jefa de hogar, 4 hijos.	Limpieza y cuidados, particular
Verónica	43	Malvín Norte	Jefa de hogar 3 hijos	Cuidados, particular
María	44	Malvín Norte	Jefa de hogar. Vive con su madre e hijo	Servicios de limpieza
Adriana	48	Cerro	Vive con su pareja	Ferías

Como se puede apreciar en la tabla se entrevistó a 14 mujeres y 9 hombres. Hay 4 participantes de 42 años, 3 de 44; 2 de 52, 48, 47, 46, 41 y 40; 1 de 51, 50 y 43.

Con respecto a la composición del hogar, hay 8 personas (6 hombres y 2 mujeres) que viven en refugios, entre ellos “A Redoblar”, “Mateo XXV”, Centro diurno

¹⁰ El señor no tiene experiencia laboral ya que se encuentra en situación de discapacidad (visual). No ha podido insertarse en el mercado laboral.

DAR (este último para pacientes con patologías psiquiátricas); 5 participantes mujeres son jefas de hogar, 2 jefas de hogar con dos hijos, 2 jefas de hogar con 3 hijos y una jefa de hogar con 4 hijos; 3 participantes viven solos; 3 participantes mujeres viven con sus parejas, 2 de ellas con 3 hijos y 1 con 4 hijos; hay 2 participantes (hombre y mujer) que sólo viven con sus parejas; 1 participante hombre vive en una casa de salud y una participante mujer es jefa de hogar y vive con su madre e hijo.

Asimismo, se puede observar que 14 participantes tienen experiencia laboral vinculados a servicios de limpieza, 12 de ellos en empresas y dos de manera particular; 3 personas poseen experiencia laboral en lo que refiere a cuidados de personas; 2 en ferias; 2 en lo relacionado a servicios de economía y sólo 1 no tiene experiencia laboral.

En lo que respecta a la primera pregunta ¿Por qué motivo se inscribió a Uruguay Trabaja?, 16 respondieron que fue por falta de trabajo, 3 porque otras personas les informaron, 1 sola respondió porque tenía tiempo, otra por no estar percibiendo su pensión, otro porque los cursos que brindaba el programa le interesaban y otra porque estaba sola con sus hijos.

La segunda pregunta, ¿qué expectativas tenía con respecto al programa? Esta pregunta fue muy compleja de realizarla, por dos motivos, el primero porque la mayoría de las personas no la entendieron y el segundo, porque muchas de ellas no se habían puesto a pensar en ello. Pero las respuestas fueron variadas, 7 personas respondieron que ya sabían cómo era el programa, 5 no sabían de que trataba, 4 pensaron que era una oportunidad de salir adelante, 2 pensaron que les iba a dar trabajo, 1 sabía que iba a ser un trabajo por un período de tiempo, otro pensaba que podía ser un trabajo referido al barrido de calle y hubo una sola persona que no supo responder la pregunta.

La tercera pregunta, aludía a qué fue lo que le aportó el programa. Aquí hubo 8 participantes que respondieron que les brindó capacitación en lo referido a la carpintería, albañilería y pintura, a 7 les brindó mucho compañerismo y amistades, a 5 les aportó el carné de salud, lentes y una salud bucal sana, a 2 les aportó diplomas y a tan solo 1 no le aportó nada el programa.

La cuarta pregunta era si durante el proceso de participación en el programa estuvo buscando empleo, 18 participantes respondieron que no y 5 respondieron que sí, pero en este último caso no lo encontraron.

Con respecto a la última pregunta, si luego de haber formado parte de Uruguay Trabaja, ¿Cuánto tiempo estuvo trabajando? ¿Aportó a la caja para su jubilación? Se obtuvieron los siguientes datos, actualmente están trabajando y aportando a la caja para su jubilación 6, pero 5 de ellos trabajan como auxiliar de servicio en empresas de limpiezas y sólo 1 trabaja en una casa de salud cuidando a adultos mayores, cabe destacar que la antigüedad en los trabajos no asciende a los 3 meses; las personas que trabajan pero de manera informal son 6, de las cuales 4 trabajan en puestos de feria vendiendo artículos usados, 1 persona reparte volantes y otro es vendedor ambulante de inciensos. Hubo 6 personas que buscaron empleo luego de culminado su proceso de participación en el programa pero no encontraron y sólo 5 no han buscado trabajo, como causa de esta última respuesta son situaciones referidas a la salud o al cuidado de sus hijos.

Análisis del programa Uruguay Trabaja.

Serán los aportes conceptuales desarrollados anteriormente y los datos del trabajo de campo los disparadores del análisis del programa Uruguay Trabaja. Es preciso en primer lugar abordar el propósito general, el objetivo general del programa, para luego analizar las fortalezas y debilidades del mismo.

Tomando como referencia el propósito central del programa Uruguay Trabaja, el cual considera al “trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita familiar y social”. Se coincide con este propósito, en tanto que considera importante el acceso al trabajo de las personas participantes, ya que es mediante el mismo, el lugar que ocupan en el espacio social. Los participantes se encuentran en la zona de vulnerabilidad, haciendo alusión a los aportes de Castel (1997), la cual es una de las zonas de cohesión social que se caracteriza por ser la zona intermedia, entre la integración y la desafiliación, es una zona inestable y en ella conviven la precariedad del trabajo y la flexibilidad de los soportes de proximidad. Los participantes de Uruguay Trabaja poseen trayectorias laborales en empleos que se caracterizan por ser precarios, flexibles, fragmentados e informales, por lo que ni ellos, ni sus familiares dependientes acceden a las protecciones sociales que brinda un trabajo estable, seguro y formal. Asimismo, no cuentan con los soportes necesarios que les permite acceder a la zona de integración, ya que en muchos de ellos falla la socialización primaria, como lo es la familia.

A partir de ello es posible señalar que el trabajo es más que el trabajo y que de este modo el no trabajo es más que el desempleo. Por lo tanto es entendido como una herramienta que guía hacia la integración social en la estructura social, es decir, hay una relación significativa entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo, en la participación de redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que protegen a los individuos ante los múltiples riesgos sociales existentes (Castel, 1997)

Así, es la exclusión la que mantiene un estrecho vínculo con la integración o no al trabajo, el cual es el medio por el que las personas logran o no, reproducir su existencia económica. Asimismo, son las transformaciones en el mundo del trabajo las determinantes de tal exclusión (Baráibar, 2005).

Algunas de las *fortalezas* a destacar más relevantes son en primer lugar, que los participantes acceden a servicios básicos de salud entre ellos, asistir al oculista, al dentista, obtener el carné de salud, entre otros, por lo tanto acceden a sus derechos, están ejerciendo su derecho, son ciudadanos. Es decir, con respecto a esto último, se los toma como sujetos de derechos y a su vez se vería logrado en cierta medida (se señala cierta porque no en todos los convenios se ha logrado, debido a la falta de coordinación entre el MIDES y los organismos competentes en la materia) uno de los objetivos específicos que presenta el programa “*Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en las áreas de salud, violencia de género y conductas adictivas*”. Tomando como referencia el relato de una acompañante social responde que el programa “*como que restituye de alguna manera y dignifica algunas áreas de las personas, restituye derechos*”¹¹. Esto es de suma relevancia, ya que el participante tiene que visualizarse como un sujeto pleno de derecho.

Otra fortaleza apreciada surgida de las entrevistas realizadas a los ex participantes es el compañerismo que se desarrolla a lo largo del proceso y en situaciones muy puntuales continúan con ese vínculo luego de culminado el programa. Trata del relacionamiento con el otro, el ver al otro, el generar un vínculo con el otro, el conocer otras realidades. Es el estar en contacto con personas, que si bien pueden coincidir en las historias de vida, se vinculan generando una relación de proximidad o de soporte para un futuro, lo cual es importante para una posterior integración social. Ya que en muchas situaciones las personas se encuentran solas o sólo cuentan con el vínculo familiar, fallando la socialización secundaria. Siendo este uno de los objetivos

¹¹ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 2, acompañante social.

específicos del programa, *“Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales”*, se podría llegar a afirmar que se alcanza.

Otra fortaleza a destacar es que las personas pueden acreditar el nivel Primaria de educación. Esto es vital para acceder a cualquier tipo de empleo. Por lo tanto, mediante este propósito muchas personas vuelven a generar, desarrollar y/o potenciar el hábito de leer, el de realizar cursos de capacitación (aunque no sea una educación formal), que le permite acceder a otros espacios. A pesar de la importancia que tiene poder culminar el nivel Primario de educación, no se vio reflejado en las entrevistas realizadas a los ex participantes.

Quizá la mayor fortaleza del programa son las herramientas brindadas a los participantes para lograr su proyecto personal, el generar hábitos no sólo referidos a lo laboral sino a la vida cotidiana. Se enfatiza mucho en el empoderamiento de la persona, en elevar su autoestima, en generar confianza y seguridad en ellos mismos, una de las acompañantes sociales expresa que *“(…) para mí esa es la fortaleza del programa, que genera un montón de cosas, de modificaciones a nivel personal, claro que sí, que buscan y que van y yo creo que pasa por la autoestima. Y yo creo que el programa ataca a elevar la autoestima (...) a que ellos salgan convencidos de que pueden”*¹².

Mediante los diferentes componentes planteados por el programa se intenta promover ejes transversales que refieren a formas de ser y estar, es decir, que los participantes sepan saber y estar no sólo en la sociedad sino en su vida cotidiana, que sepan como actuar ante determinadas situaciones con las herramientas brindadas durante el proceso de intervención. Lograr en la persona aspectos que les aporte a lo largo de su historia de vida, que puedan manejar determinadas situaciones de riesgo, que puedan convivir en la sociedad y que se puedan integrar en la estructura social. Es considerado el eje central del programa por los equipos técnicos, *“en lo que hacemos mucho hincapié es en todo lo que tiene que ver con lo transversal, a mi me costaba pila esa palabra. Que son como capacidades que van a ayudarlos en algún momento a la persona a insertarse laboralmente, pero que son difíciles de transmitir. Tiene que ver, ta son distintos palos, en Psicología nosotros le diríamos que tiene que ver con lo vincular, es como poder transmitir algo que tenga que ver con formas de estar, cortarse el pelo, cuidarse, es muy difícil, vos le vas a dar un taller a alguien y... ta intentás como*

¹² Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 3, acompañante social.

transmitirlo”¹³. En esta misma línea “el acompañamiento social permanente de una trabajadora social y un psicólogo, a lo largo del proceso socioeducativo quienes en conjunto con el/la participante elaboran un proyecto personal que considera a la persona en todas sus dimensiones, donde se van fijando metas y estrategias para lograrlo”¹⁴.

De este modo, durante los 8 meses de intervención se intentan generar, fomentar, desarrollar y/o potenciar ciertos hábitos, educar, reeducar, generar confianza en ellos mismos y con su entorno (compañeros y equipo técnico), acceder a los servicios sociales, brindar las herramientas necesarias para que las personas puedan proyectarse, integrarse y realizar un abordaje integral de su situación.

Así, las líneas de acción del programa tienen “(...) un énfasis en movilizar y generar proceso de Aprendizaje y experiencias individuales y colectivas mediante espacios de carácter socio- educativos. Así sus áreas de actuación a grandes rasgos, se centran por un lado en la realización de tareas de valor comunitario en espacios públicos en procura de promover y fomentar la recuperación de hábitos y actitudes requeridas por el mundo de trabajo, y por otro, en espacios de formación y capacitación en competencias transversales y específicas” (Carballo & García, 2014: 197).

Con respecto a las *debilidades*, se puede señalar que es una política meramente de inserción, en términos de Castel (1997) ya que esta “(...) pretendía ser un pasaje o una transición, una forma original de acompañamiento de los nuevos grupos en déficit de integración, que deban desembocar en el retorno al trabajo y la resolución de los problemas de la vida cotidiana. Pero progresivamente se dieron cuenta de que se trataba con mucha frecuencia de una “transición duradera” (Castel, 1997: 180-181).

Esta política social obedece a una lógica de discriminación positiva, es decir, se focalizan en determinada población y en espacios particulares de la estructura social. Esto se puede ejemplificar en la población destinataria del programa, que son los hombres y mujeres entre 18 y 65 años, que no hayan culminado 3° año de Ciclo Básico (o su equivalente), que por un período no menor a 2 años no hayan aportado a la caja para su jubilación y que se encuentren en situación de pobreza. Claramente, Uruguay Trabaja responde a esta lógica de discriminación positiva.

¹³ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 9.

¹⁴ Ver Pliego Programa Uruguay Trabaja. Disponible en http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_448883.pdf

De este modo se podría señalar que los participantes del programa Uruguay Trabaja son personas que luego de estar 8 meses de intervención, siguen en el proceso de inserción permanente, ya que para muchos de ellos, la inserción ya no es una etapa, sino un estado “La inserción como estado representa una modalidad muy curiosa de existencia social (...) Para gran parte de los beneficiarios, estas acciones conducen hacia un estado <<transitorio- duradero>>: en situación de inserción, estas personas tienen un estatuto intermedio entre la exclusión y la inserción definitiva” (Castel, 1997: 437).

Es aquí dónde surge la pregunta de si el programa Uruguay Trabaja ¿es una bocanada de oxígeno que mejora ligeramente las condiciones de vida de los beneficiarios, sin poder transformarlas? Debido a que es una política de inserción y no de integración, la persona mientras se encuentra en el programa se van desarrollando, empoderando, valorizando la seguridad que le brinda el programa mediante los soportes que genera, la persona se va transformando durante esos 8 meses que dura el programa. De acuerdo a los elementos analizados todo parece indicar que la persona vuelve a la misma situación luego de culminado el programa, al no contar con esos soportes vinculares que poseía durante su proceso, la persona vuelve al mismo estado, a la misma situación que vivía antes de haber ingresado al programa. Por lo tanto, se coincide con la pregunta en que simplemente la vida de la persona se ve transformada durante su proceso de participación, pero luego de los 8 meses de intervención muchos de ellos vuelven a las situaciones en las que vivían antes, no pudiendo lograr dar ese “salto cualitativo” en cuanto a transformación en su vida, volviendo a la inserción en la sociedad, a la zona de vulnerabilidad social en la que se encontraban antes de ingresar al programa. De este modo, surge la pregunta ¿hasta qué punto Uruguay Trabaja es un programa trascendental en la vida de las personas? Se puede plantear por lo tanto que genera impactos reducidos en la inmediatez de la vida cotidiana de sus participantes. Esto coincide con que la mayor debilidad presentada por los técnicos fue la falta de un seguimiento posterior a los participantes, lo cual sería muy interesante (hay muchas personas que necesitarían soportes que los guíen y los contengan) ya que se quiebra ese vínculo generado durante la intervención. Lo cual puede conllevar a que la persona se sienta insegura nuevamente.

Por otra parte, tomando como referencia una de las preguntas orientadoras de la presente investigación *si el programa funciona como tránsito hacia la inclusión laboral de las personas y de qué manera*, se puede destacar por las entrevistas realizadas a los

acompañantes sociales, que no funciona como puente hacia la inclusión laboral, pese a que muchos informantes calificados hacen especial énfasis en que no es el objetivo principal del programa, sino que es el objetivo último y que hasta que las personas no resuelvan determinadas situaciones (con herramientas brindadas a partir de su participación en el programa) no pueden pensar en la inserción laboral.

Otros señalan, que la inserción depende netamente de los participantes, es decir, va a depender que se inserten al mercado laboral formal de la experiencia laboral que poseen. Ante estas respuestas es interesante señalar que si bien es preciso que las personas tengan que resolver determinadas cuestiones en sus vidas, para luego pensar en la inserción laboral, se desvirtúa en cierto sentido el eje principal del programa. En esta misma línea, se intenta que las personas logren acceder a sus derechos básicos (cédula de identidad, credencial cívica y carné de salud) aspectos que se entienden relevantes y que hacen diferencia al momento de buscar empleo, ya que sin esta documentación no pueden realizarlo, pero el programa no puede realizar la intervención sobre un trámite, más allá de todo lo que conlleva abordar la temática de derechos, el que se visualicen como sujetos de derechos. Pero por momentos se puede visualizar que al programa le interesan sólo los aspectos cuantitativos y no cualitativos, por lo tanto deja de lado otros aspectos transversales y más significativos al momento de la búsqueda y posterior integración en el mercado laboral formal.

Por lo tanto, retomando la integración laboral de los participantes (de acuerdo a las respuestas obtenidas de los acompañantes sociales y coordinadores) es que la integración recae en la persona, se puede visualizar el carácter individualista de la problemática, lo cual hace que no dependa del programa. Es decir, la persona perfectamente pudo haberse integrado en el mercado laboral formal sin haber participado en el programa, por lo tanto ¿ante qué tipo de programa social nos enfrentamos?, ¿Si tiene como eje la centralidad del trabajo como medio de integración social y no lo logra? Entonces ¿con qué fin se interviene? Está claro que no tomando como eje central el trabajo como acceso a determinados bienes, servicios, protecciones e integración social. Por lo tanto, ¿qué categorías entiende el programa como claves al momento de la integración social?

Esto es una característica propia de las políticas impulsadas por el neoliberalismo, las cuales se presentan como un rasgo personal, son responsabilidad de

sí mismo, se plantea así el individualismo exacerbado y el apelo a la responsabilidad personal y familiar (Carballo & García, 2014).

La manera en que funciona como tránsito hacia la inclusión laboral es generando hábitos de la vida cotidiana y laborales, sean, llegar en hora, tener 15 minutos de tolerancia, firmar las planillas de asistencia, brindar taller referidos a los derechos laborales, entre otros.

Se puede señalar, tomando como referencia las entrevistas realizadas a los técnicos sociales, que no hay una clara articulación entre Uruguay Trabaja y empresas privadas para que los participantes puedan insertarse en el mercado laboral formal luego de la culminación de su participación en el mismo, debido a que por ejemplo, en el convenio de la ONG CIEDUR (Hospital Maciel), se puede señalar que existe cierto grado de coordinación con empresas privadas. Señala la coordinadora *“Ya tenemos ciertos lugares que por ejemplo, con discapacidad, una empresa de limpieza este que nos ayuda siempre, que es de acá de la zona, la Trasadir (...)”*¹⁵. Sin embargo, la coordinadora del grupo de la cooperativa Yacumenza capacitación Socio- Educativa señala como una de las debilidades del programa que *“No hay una articulación con organismos públicos o privados para la contratación específica de participantes de Uruguay Trabaja”*¹⁶. Al mismo tiempo que dos acompañantes sociales del grupo Casa de la Mujer de la Unión, no plantean que exista una articulación, ya que expresan que queda a criterio de cada participante la integración laboral.

Toda esta situación anteriormente planteada, puede conllevar a que el participante se sienta inseguro al momento de buscar empleo, siendo que en algunas situaciones depende de cada uno y que es al final del proceso de participación que se piensa en la inserción laboral formal.

A partir de la última pregunta realizada a los ex- participantes la que aludía *si luego de culminado Uruguay Trabaja buscó empleo y si aportó a la caja para su jubilación*, es posible señalar que el programa no estaría logrando revertir la desocupación crónica de sus ex- participantes (ya que como se presentó en este mismo capítulo de la presente investigación) de 23 entrevistados, 6 estuvieron trabajando por un período no superior a 5 meses, estos empleos eran relacionados a empresas de servicios de limpieza. Con respecto a los que se encuentran trabajando sólo 6 aportan

¹⁵ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 4.

¹⁶ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 10.

para su jubilación (se reitera el rubro dentro del cual están trabajando, auxiliares de limpieza) y 6 trabajan, pero de manera informal (en ferias, reparto de volantes, vendedor ambulante), 5 personas buscaron empleo pero no encontraron y 5 actualmente no trabajan (pero esto es por cuidados de integrantes de su familia y por salud).

Por lo tanto se percibe que las personas que trabajan y/o trabajaron luego de participar del programa, no vieron cambiada su situación y trayectoria laboral, es decir no mejoraron el nivel de empleabilidad, ya que por lo general muchos ya tenían experiencia como auxiliares de limpieza y otros (4) volvieron a sus trabajos anteriores al ingreso en Uruguay Trabaja. Siendo uno de los componentes del objetivo general del programa *“Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración (...)”*. Se deduce de esto que el programa no produce cambios significativos en el mejoramiento de empleabilidad, es neutra su incidencia, así como tampoco no estaría revirtiendo la desocupación crónica de los mismos, otro de los componentes centrales del objetivo general del programa. Por lo tanto se está ante un programa que intenta brindar las herramientas, pero que no genera cambios transversales en las trayectorias laborales de sus participantes, esto se ve reflejado con la prioridad del programa, el brindar las herramientas necesarias para que sus participantes desarrollen el proyecto personal.

Por lo tanto, se reafirma que el programa no genera impactos de carácter significativos en las trayectorias laborales de sus participantes, pese a que los últimos dos meses de intervención en el programa se enfocan en brindar las herramientas necesarias para la posterior inserción en el mercado laboral e interviene una técnica en inserción laboral, entonces surge la pregunta ¿aporta esta herramienta?.

Otro punto que se planteó fue si este programa se articula con otros del gobierno, sea que profundice con lo trabajado en Uruguay Trabaja o que continúe con las líneas abordadas. Se puede expresar que no hay articulación, como se mencionó anteriormente en el trabajo y tomando como referencia las entrevistas a los equipos técnicos. La coordinadora del grupo Casa de la Mujer de la Unión señala que *“(...) este año más que se está hablando desde el MIDES mismo que están poniendo todo en el Plan de Cuidados, yo pongo a la gente de los proyectos, del programa Uruguay Trabaja a capacitarlos ahí. Quieren que insertemos, ¡Bueno! (...) Vamos a usar un programa del*

MIDES para otro proyecto del MIDES”¹⁷. Es por este motivo que los técnicos entrevistados señalan la importancia de que el programa intervenga durante dos años (aprox.) y se realice una post- intervención, debido a la incertidumbre que les genera a ellos el saber si la persona pudo sostener el proceso de aprendizaje que adquirió en el programa.

Sería interesante y fortalecedor que el programa tuviera un seguimiento o una articulación con otro que impulse la integración de las personas en el mercado laboral, logrando así que las mismas puedan ser sujetos plenos de derechos, ocupen una posición en la estructura social, accedan a la protección social, que ya no vivan en lo aleatorio, en la incertidumbre crónica.

Se puede concluir, tomando como referencia lo anteriormente expuesto en este capítulo, que el programa es básicamente de carácter *motivacional y educativo*. Dejando claramente por fuera la intervención en el mercado laboral formal de sus participantes, no logrando la integración laboral de los mismos lo cual los deja en un estado de inserción crónica. Enfatizando que la inserción laboral depende de cada participante, aquellos que cuentan con más experiencia laboral sí van a poder insertarse y aquellos que no, no lo van a poder lograr o les va a costar más. Así se deja a criterio de cada participante su integración en el mercado laboral formal, no siendo responsabilidad del programa (del Estado) la integración laboral de las personas, no abordando de manera central ese aspecto. Por lo tanto, la persona se convierte en un “interino permanente” ya que hay una movilidad pero con variaciones de actividad e inactividad y de oportunidades pasajeras que no aseguran el mañana (Castel, 1997).

¹⁷ Ver Anexo II: Entrevista equipos técnicos. Entrevista N° 7.

Capítulo V: Consideraciones finales.

Conclusiones preliminares.

A partir del análisis previo y de las entrevistas realizadas, tanto a los equipos técnicos y ex participantes, se podría catalogar al programa Uruguay Trabaja como un programa de carácter motivacional, de autoayuda y educativo. Motivacional y de autoayuda porque desarrolla la confianza, autoestima, seguridad durante el proceso de participación y empoderamiento de sus participantes sea por el acompañamiento social y/o porque realizan una serie de trámites (lentes, tienen una salud bucal sana) lo cual genera que estas personas a partir de estos cambios se sientan seguras. Es decir, este último aspecto, refiere claramente al acceso a las prestaciones y servicios sociales y al ejercicio de los derechos sociales. Educativo, mediante la capacitación en lo referido a oficios (carpintería y albañilería), alfabetización digital, acreditación del nivel Primaria, lectoescritura, entre otros. Así como también el generar hábitos, el saber ser y estar (en la sociedad y en su vida cotidiana) el cual es uno de los ejes centrales del programa.

Algunas de las respuestas que conllevaron a que se llegara a estas conclusiones acerca del programa fueron, por su parte las realizadas a los equipos técnicos. Por ejemplo, *“Restituye derechos. De hecho, ¿no? El tema de la documentación, muchos no tienen cédula, credencial, la mayoría que no sabe leer ni escribir, si en cuanto a lo educativo también, ¿viste?”*¹⁸. De esto se desprende claramente una de las conclusiones a las cuales se ha llegado del programa y es que, restituye los derechos de los participantes mediante el acceso a determinadas prestaciones y servicios sociales. Esto contribuye a que posteriormente las personas puedan llegar a lograr una integración en el mercado laboral formal, siendo así el primer paso a dar hacia este objetivo.

Asimismo, en lo referido a las herramientas brindadas para poder realizar el proyecto personal de los participantes es preciso citar a una de las acompañantes sociales, *“(...) muchas veces quizá su proyecto no sea el trabajo, porque por diferentes razones no pueden y bueno también Uruguay Trabaja funciona como potenciador para otras cosas, que a veces es alcanzar una jubilación, poder tramitar una pensión, poder mujeres volver a tener a sus hijos a su cargo (...)”*¹⁹. Así, el programa se adapta a la situación, necesidades y particularidades de sus participantes, en este caso por ejemplo en algunas situaciones puede ser que una mujer solicite apoyo y herramientas necesarias

¹⁸ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 2.

¹⁹ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 5.

para poder superar una situación de violencia basada en género, mientras que otra persona, quiera que le brinden las herramientas para poder tramitar una prestación social, Asistencia a la Vejez.

En esta misma línea, lo anteriormente planteado se reafirma con el relato de una de las acompañantes sociales “(...) *el enfoque en competencias transversales es fundamental, así como también el enfoque de género y derechos humanos. La posibilidad de intervenir en la construcción de proyectos personales, a través de varios encuentros individuales a lo largo del programa, permite trazar itinerarios teniendo en cuenta los intereses, habilidades, competencias y metas que cada participante desea alcanzar al término del mismo*”²⁰.

Desde el punto de vista subjetivo, se puede señalar que algunas de las respuestas de los ex- participantes con respecto a la pregunta ¿qué le aportó el programa?, algunos de ellos señalaban que “(...) *hicimos todos los trámites, digo saqué carné de manipulación de alimentos, en la Intendencia también, o sea, como un expediente más para la inserción laboral*”²¹. Aquí se puede visualizar el primer paso hacia la integración laboral de las personas, luego de esto, depende de cada uno de los participantes.

Otro relato de una ex participante podría permitir confirmar una de las conclusiones acerca del programa “*Sí de mi autoestima si, me ayudó José muchísimo, yo tenía una autoestima muy baja por el tema de los lentes, por otros temas que estaba pasando y también en la parte de José, de psicología, me ayudaron muchísimo. Yo era muy depresiva, muy de no creer en mí, era muy insegura*”²². En esto se podría percibir de manera explícita el carácter motivacional del programa.

Concomitantemente, “*O sea, me dio muchas cosas en lo personal y para la vida y para hoy por hoy tener esta estabilidad mental y la fuerza para salir adelante y luchar. Precioso, la verdad que fue una experiencia maravillosa*”²³.

“*Me aportó una cantidad de amistades, a estar en contacto con las demás personas, porque a mí me costaba mucho y me acostumbré a tratar con muchas personas. O sea, yo cocinaba para treinta personas. (...) de las treinta personas yo no*

²⁰ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 11.

²¹ Ver Anexo III: Entrevistas a ex participantes Programa Uruguay Trabaja, año 2014. Entrevista N° 1.

²² Ver Anexo III: Entrevistas a ex participantes Programa Uruguay Trabaja, año 2014. Entrevista N° 9.

²³ Ver Anexo III: Entrevistas a ex participantes Programa Uruguay Trabaja, año 2014. Entrevista N° 12.

*tenía problemas con nadie, yo pensaba que eso no iba a suceder, porque yo tenía problemas para estar con las demás personas y la verdad que me ayudó muchísimo”.*²⁴

En esta última situación, le brindaron las herramientas para poder socializar con otras personas, el que pudiera desarrollar determinados hábitos para saber estar en la sociedad. Es algo mínimo para poder desenvolverse en su vida cotidiana, en relacionarse con los demás y en la sociedad en su conjunto.

Nuevas interrogantes.

Es así como surgen varias preguntas a partir de la investigación realizada sobre el programa Uruguay Trabaja, ¿qué factor impide la integración laboral (posterior a la participación en el programa) de sus participantes?, teniendo en cuenta que se les brindan determinadas herramientas, que se entienden necesarias al momento de tal integración (alfabetización digital, apoyo a la acreditación educativa formal, lectoescritura y cálculo, técnicas y búsqueda de empleo, capacitación específica, entre otros). Entonces ¿cuáles serían las herramientas que hay que brindar a los participantes para lograr la inclusión laboral?, ya que las brindadas no son suficientes. ¿Qué sucede que las personas no se pueden insertar en el mercado laboral formal a pesar de que haya una Técnica en Inclusión Laboral, la cual los acompaña los dos últimos meses de intervención, brindándoles las herramientas necesarias para que puedan insertarse en el mercado laboral formal y no se logra? Así, ¿qué es lo que hay que mejorar o crear para que exista una buena coordinación entre los diversos actores y así de esta manera el proceso sea fructífero? ¿Será necesario que la intervención sea por más tiempo (como expresan los coordinadores y acompañantes sociales)? O ¿Un programa complementario que se enfoque en la integración laboral de las personas? Habiendo llegado a la conclusión en la presente monografía, de acuerdo a los aportes de los técnicos sociales y ex- participantes, que el programa se podría considerar como un programa básicamente de carácter motivacional, ¿Será que el programa falla en algún sentido, debido a que los técnicos (coordinadores y acompañantes sociales) son mayoritariamente Psicólogos? No habiendo en definitiva un abordaje multidisciplinario. Por lo tanto, ¿qué posición ocupan estas personas en la estructura social? ¿Qué sucede luego de que transcurren por el programa? Se podría confirmar entonces que es una

²⁴ Ver Anexo III: Entrevistas ex participantes Programa Uruguay Trabaja, año 2014. Entrevista N° 23.

bocanada de oxígeno que mejora ligeramente las condiciones de vida de los beneficiarios, sin poder transformarlas.

De este modo, se puede señalar que “(...) ellas empiezan a movilizar un montón de cuestiones y cuando están prontas para dar un paso (no todos) obviamente, pero cuando generan herramientas, se termina ¿no? Están sostenidas y caen ¿no? Entonces es como fuerte ¿no? También muy frustrante, porque los que hacemos seguimiento se trabaja todo el año para que la persona no sé... superar una situación de violencia, cuando logra las herramientas, no sé, para lograr algo, nosotros nos fuimos ¿no? Entonces algunos, sí se dan, no generalicemos, es complejo”²⁵

De lo anterior, se puede desprender que en muchas situaciones podría llegar a producir impactos limitados, con logros sólo durante la intervención, en otras, sí quizá la persona por su propio impulso podría llegar a transformar su vida con las herramientas brindadas en el transcurso del programa.

La bocanada de oxígeno a la que se hace referencia en el trabajo, le permite al participante volver a ser (en el sentido de sentirse parte de, el sentirse y pensarse a sí mismo, a nivel personal, de su autoestima, de su empoderamiento). La persona vuelve a ser consciente de sus derechos, mejorando en algún aspecto el ejercicio de ellos.

Es decir, mientras la persona se encuentra en el programa se desarrolla en su vida y en la sociedad. Se podría resaltar que es esa “bocanada de oxígeno” y de acuerdo a las herramientas brindadas para alcanzar el proyecto personal, es que el individuo forma parte de la estructura y espacio social, pero resulta que una vez culminado éste y dependiendo de las situaciones de cada uno, podría llegar a volver al mismo punto de origen en el que se encontraba antes de participar en Uruguay Trabaja. Es entonces y en algunos casos, que esa bocanada de oxígeno dura ocho meses.

²⁵ Ver Anexo II: Entrevistas equipos técnicos. Entrevista N° 8.

Bibliografía.

Antía, F.; Castillo, M.; Fuentes, G. & Midaglia, C. (2013) *La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización* en Revista uruguaya de Ciencia Política. Vol. 22, N° 2, pp. 171- 193.

Antunes, R (2005) *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Taller de Estudios Laborales. Herramienta Ediciones. Buenos Aires

_____ (2000) *Trabalho e precarizacao numa orden neoliberal*. En “La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo”. Editorial CLACSO. Buenos Aires.

_____ (1999) *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Colección Herramienta. Editorial Antídoto. Buenos Aires.

Baráibar, X. (2005) *Algunos aportes para la discusión sobre la exclusión social*. En Temas de Trabajo Social. FCS. Montevideo.

Barba Solano, C. (2013) *Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina*. Revista de Sociología 75 (enero- marzo pp. 29-61).

Batthyány, K.; Cabrera, M (comp.) (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.

Bertanou, F. (2004) *¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina*. En Bertanou, F. Protección social y mercado laboral. OIT, Santiago de Chile

Carballo, Y.; García, A. (2012) *Reflexiones en torno al “Trabajo Pomovido” en el marco del Plan de Equidad en Uruguay*. En Revista Eluthera, Vol. 6. Enero- junio. Pp. 189- 205.

Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones y estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

_____ (1999) *Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial*. En De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Corpio, J. y Novacovsky comp. FLACSO- SIEMPRO- FCE. Buenos Aires.

_____ (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Argentina.

Cecchini, S. & Martínez, R. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada con enfoque de derechos*. CEPAL. Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008) *Plan de Equidad*. IMPO. Uruguay.

_____ (2009) *De la emergencia a la equidad social*. Las Políticas sociales del Gobierno Nacional (2005- 2009). Montevideo.

Esping Andersen, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Editorail Ariel. Barcelona

Filgueira, F.; Molina, C. G; Papadópolos, J. & Tobar, F. (2005) *Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Agosto. CIESU. Montevideo

Martínez, J. (2005) *Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, N° 2, Vol. II.

Midaglia, C. (2009) *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas*. En Barba Solano, C. (comp.) *Retos para integración social de los pobres*. CLACSO. Buenos Aires.

_____ (2009) *Las políticas del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados* En Quiroga, Y.; Canzani, A. & Ensignia, J. (comp) *Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*.

Midaglia, C. & Antía, F. (2007) *La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* En Revista Uruguay de Ciencia Política N° 16, pp. 131- 157.

Midaglia, C. & Pedro, R. (2001) *Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables* En *Pobreza, desigualdad y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (2013) *Informe MIDES. Seguimiento de Evaluación de actividades y programas 2011- 2012*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Disponible en:

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf

Mirza, C. (2014) *(Re) Construcción de las matrices de bienestar en América Latina. Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*. CLACSO. Buenos Aires.

Pereira, P. (2000) *La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social*. En Borgianni, E. y Montaña, C. *La Política Social hoy*. Editora Cortez, San Pablo.

Repetto, F. (2010) *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. En revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N° 47. Caracas.

Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Ediciones Manantial. Buenos Aires