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

Uruguay trabaja:
reflexiones en torno a una propuesta de trabajo
promovido implementada por el Mides

Virginia Unibazo
Tutora: Yoana Carballo

2016

Índice

Introducción.....	3
Aspectos Metodológicos	8
CAPITULO I	9
La configuración del campo social entre los siglos XIX y XX.....	9
1.1 La “institucionalización” de lo social: la emergencia de las Políticas Sociales	9
1.2 Claves de lectura que permiten identificar los principales cambios societales entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.....	13
CAPITULO II.....	25
Traectoria de las reformas en el sistema de protección social en el pasaje del siglo XX al siglo XXI en Uruguay	25
2.1 La reconfiguración de las Políticas Sociales en el siglo XX	25
2.2 De la emergencia a la estrategia: principales lineamientos en las reformas del campo social en el siglo XXI.....	29
CAPITULO III	36
El Plan de Equidad y su propuesta de política social en la actualidad	36
3.1 Principios y Fundamentos del Plan de Equidad y de La Red de Asistencia e Integración Social (RAIS)	36
3.2 Uruguay Trabaja: una iniciativa de combate a la pobreza	40
Reflexiones finales	53
Bibliografía.....	60

Introducción

El presente documento constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Se trata de un estudio sobre las políticas de “combate a la pobreza”, que específicamente aborda la propuesta de trabajo promovido implementada desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a partir del 2008 hasta la actualidad. Este estudio pretende mediante la contextualización y el análisis del Programa Uruguay Trabaja (UT), poner en discusión uno de los mecanismos implementados por el MIDES (desde donde se configura mayoritariamente la intervención del Estado en lo que refiere al “combate a la pobreza”), como estrategia implementada de combate a la pobreza y dirigida a aquella población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Cuyas acciones pretenden tender un “puente” como tránsito de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad hacia la recomposición de los procesos de integración social fracturados. En tal sentido, se hace necesario comprender las transformaciones que se han venido procesando en torno a las formas de administrar la pobreza, lo que exige situarlas en el contexto sociohistórico que comprende y explica su emergencia.

Los cambios procesados en torno a las formas sociopolíticas en que se administra la pobreza, así como el tratamiento dado a las poblaciones que se encuentran en situación de pobreza, dan cuenta de las estrategias desplegadas en el marco de la política social y del contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura.

A partir de fines de los años 70", con la instauración de un nuevo modelo de desarrollo (pro mercado) en América Latina, se pone en cuestión las posibilidades políticas y económicas de sostener políticas sociales de orientación universal vinculadas al mercado de trabajo. La reforma socio - económica pro mercado se impuso bajo la consigna política de construir una alternativa eficiente de remoción de los factores de carácter estructural que obstaculizaban el establecimiento de un nuevo patrón de distribución económica y crecimiento regular en la región. (Midaglia, 2012)

Para alcanzar los fines políticos enunciados, en materia social se privilegió el recorte de las políticas sociales, mediante la reducción del gasto público social, la tercerización, privatización y el establecimiento restrictivo para la selección de los beneficiarios de los bienes y servicios de carácter asistencial, mediante la focalización. Estos nuevos formatos de protección social, al menos discursivamente, pretendían atender la nueva estructura de riesgos sociales y se orientaban a resolver los problemas de exclusión social que comenzaban a instalarse en el continente. (Midaglia, 2012)

Es así, que en Uruguay como en el resto de la región, se constituyen como un tipo de respuesta a la nueva agenda social, los diseños de políticas sociales centrados en la pobreza y orientados a los

problemas de integración social. Estas iniciativas de intervención, de carácter asistencial y focalizado en los sectores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, son representativas de formas de administrar la pobreza que explican el fenómeno desde una mirada que privilegia aspectos de la experiencia individual y familiar como estrategia para “romper” con lo que entienden la causa fundamental de la pobreza, la reproducción intergeneracional. (Carballo, 2014)

En efecto, las reglas de funcionamiento y el acceso a los servicios, como la construcción política y cultural de los destinatarios de la protección social dan cuenta de las transformaciones que ha sufrido el esquema de protección social clásico, basado en el sistema de seguros sociales y en la asistencia social, el cual se estructuró y desarrolló sobre la generalización del trabajo en su forma asalariada. (Vecinday, 2010)

Estas transformaciones en el esquema de protección social dirigido a la pobreza y pobreza extrema se procesan en el marco de un contexto económico y sociopolítico que produce las condiciones que las vuelven posibles y legítimas, entre las que se destacan: i) el debilitamiento y destradicionalización de las instituciones típicas de la modernidad sobre la cual se construyó la ciudadanía social: clase, familia, escuela y trabajo; ii) Las transformaciones en el mundo del trabajo y la presencia de “supernumerarios”, a causa de la disminución y precarización del trabajo en su forma asalariada; iii) El desarrollo de un «nuevo marco cognitivo» que ofrece ciertos parámetros para interpretar la crisis, como instrumentos para su superación; en el que las ciencias sociales adquieren un papel relevante en la producción de conocimiento, que tiende a reforzar los fundamentos sobre los que se basan las propuestas de intervención fuertemente individualizadoras en el campo social; y iv) La visión sobre el bienestar social impulsada desde el triunfo cultural del neoliberalismo, que considera el crecimiento económico como mecanismo fundamental para la reducción de la pobreza y subordina la política social a la disciplina fiscal y presupuestal. (Vecinday, 2010; 91-99)

Es en este escenario que las políticas de “combate a la pobreza” se materializan a finales del siglo XX, en el discurso de desarrollo humano promovido por los organismos internacionales, substituyendo los derechos sociales asentados mediante la condición de ciudadano o trabajador, por programas focalizados en las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, mediante: i) mecanismos de intervención compensatorios por medio de la provisión de mínimos biológicos para satisfacer necesidades básicas, y ii) el fortalecimiento de capacidades para convertir o “activar” los recursos escasos de los pobres en satisfactores de esas necesidades. El discurso del desarrollo humano por el que se orientan las políticas de combate a la pobreza, está fuertemente influenciado por la idea de que la pobreza se podrá resolver, por un lado, a partir de la provisión de mínimos básicos a aquellos sectores de la población que no tienen ningún tipo de nexo o vínculo con el

mercado de trabajo formal, y por otro, mediante el incentivo de redes sociales de solidaridad familiares y comunitarias, y el desarrollo de las capacidades, habilidades y destrezas de los pobres, llamados “capital social” o “activos”(que los vuelvan individuos capaces de vender su fuerza de trabajo) a partir de cierta capacidad “metabólica” de éstos, para que autogestionen su propia pobreza. (Álvarez Leguizamón, 2005) Estas ideas no interpelan, ni pretenden modificar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que las naturaliza y reproduce, en tanto, las causas de la pobreza se explican desde el “orden” de lo individual.

De modo que las estrategias de combate a la pobreza se localizan en el individuo y en sus capacidades de autogestión y compromiso, frente a un mercado que cercena cada vez más el acceso a bienes y servicios al conjunto de la población. (Álvarez, 2005)

Situada en este campo de interés, la monografía pretenderá ser un análisis exploratorio de corte analítico – descriptivo de las políticas sociales de “combate a la pobreza” implementadas a partir del 2008, que en el marco del Plan de Equidad (PE) constituyen la nueva Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), y en particular, del Programa Uruguay Trabaja creado por la Ley N° 18.240 el 27 de diciembre del 2007, vigente a la actualidad y desarrollado en la órbita del MIDES.

El PE comprende por un lado, “componentes estructurales de la Matriz de Protección Social”, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo, y por otro, componentes específicos que conforman una “Red moderna de Asistencia e Integración Social”. Entre los componentes específicos encontramos las propuestas de “Trabajo Promovido”, las cuales tienen por finalidad:“(…) fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social”. (Plan de equidad, 2008; 52)

Este componente de trabajo promovido se materializa mediante la ejecución de dos subprogramas; Uruguay Trabaja implementado por el MIDES, y Objetivo Empleo (OE) implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Siendo nuestro interés el análisis del programa Uruguay Trabaja, el mismo se concibe: “(…) como un programa de inclusión social que, a través del trabajo y programas de formación, despliega procesos socioeducativos para fortalecer la empleabilidad de las y los participantes y reintegrar derechos ciudadanos”. (MIDES, 2010: 30)

En este sentido, se constituye en un programa socio educativo laboral orientado a intervenir en los “factores personales y familiares” que “inhiben o dificultan” el ingreso al mercado laboral, mediante la realización de trabajos de valor público, espacios de capacitación y formación en competencias transversales y específicas, y un “acompañamiento social” individual, familiar y colectivo para el desarrollo de los procesos de integración al mundo del trabajo. (Plan de Equidad, 2008)

La orientación y los supuestos que legitiman la intervención de este programa, nos resulta de interés para el análisis, ya que entendemos, “(...) expresa la creciente tendencia hacia intervenciones y acompañamientos mínimamente profesionalizados, individuales e individualizantes y de corte psicosocial que buscan realizar cambios en los “dé - ficits” individuales o familiares devenidos ahora en “causas de la pobreza”. Parece absurdo pensar que, ante las situaciones más críticas de pobreza extrema y fragilidad familiar, un “acompañamiento inmaterial” sea suficiente para revertir lo que décadas de exclusión y desigualdad han venido construyendo” (Pérez y Vecinday, 2015; 99)

Se considera que esta temática es de vital importancia para el Trabajo Social porque las políticas sociales son el espacio privilegiado de inserción profesional, por tanto las formas en que se "administra" lo social, dan cuenta de las modificaciones y nuevas características que adquieren los sistemas de protección social, como de los cambios en las condiciones que se generan para aquellos que de una u otra manera logran vincularse a los bienes y servicios, - mediante los procesos de focalización y mecanismos de acreditación de su pobreza -, en la que los trabajadores sociales juegan un rol clave. Los cambios procesados en el esquema de protección social a partir de las transformaciones en el mundo del trabajo vienen modificando las condiciones de vida de los sujetos de acción profesional del Trabajo Social. (Baráibar, 2002) La importancia del campo de las políticas sociales para el Trabajo Social radica en que, por un lado, la profesión debe problematizar este espacio de inserción profesional en tanto ello es condición para tramitar intervenciones pertinentes y aportar a la comprensión de las mismas, y por otro, se abren nuevas posibilidades para el análisis que involucran la reflexión y problematización en relación a las posibilidades, limitaciones y tensiones del ejercicio, posicionamiento y desarrollo profesional.

Las preguntas orientadoras que guían las reflexiones de este estudio, refieren a los siguientes aspectos:

¿Qué características presentan las políticas dirigidas a la pobreza y pobreza extrema implementadas por el MIDES?

¿Cuáles son los principios orientadores de las políticas sociales dirigidas a la pobreza y pobreza extrema?

Uruguay Trabaja: ¿se constituye en un mecanismo efectivo para promover “mayores niveles” de empleabilidad de los individuos que transitan por la experiencia socio-educativa?

Siguiendo estas interrogantes, el estudio tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Analizar en el esquema de políticas de combate a la pobreza implementadas por el MIDES el programa Uruguay Trabaja.

Objetivos específicos:

- Contextualizar el programa en el esquema de protección social dirigido a la pobreza.
- Analizar y discutir los criterios orientadores y contenidos del programa.
- Identificar y analizar los mecanismos previstos por el programa para “promover el acceso al mundo del trabajo”.

En cuanto a la lógica de exposición del trabajo, estará estructurada en tres capítulos. El primer capítulo intenta identificar los trazos centrales que marcan el origen y posterior desarrollo de la política social, y las principales transformaciones en el régimen de bienestar en el siglo XX. Al mismo tiempo, se hará una primera aproximación a la conceptualización de la llamada *cuestión social* para posteriormente identificar los principales cambios societales en el pasaje del siglo XX al siglo XXI, que marcan nuevas mediaciones en las manifestaciones de ésta, la cuales serán abordadas desde la estructura de análisis propuesta Loic Wacquant (2001), procurando hacer el ejercicio de problematizar aspectos de la realidad nacional a la luz de las nociones acerca de lo que el autor entiende por “el nuevo régimen de marginalidad urbana”, y que serán colocadas en dialogo con otros autores.

En el segundo capítulo, se hará mención a las principales transformaciones del esquema de protección social en el siglo XXI, y en particular a las estrategias impulsadas por las administraciones de gobierno del Frente Amplio - FA - (denominado como partido de “izquierda o progresista”) en el Uruguay. En este sentido, se realizará una breve presentación de las estrategias de “combate a la pobreza” impulsadas: el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y la RAIS del PE.

El tercer capítulo, se centra en el análisis de uno de los programas de la RAIS, el Programa Uruguay Trabaja. A partir de la reflexión de sus objetivos y principales características se apunta a profundizar en la discusión sobre las estrategias de “combate a la pobreza” que se presentan como Trabajo Promovido. Finalmente, se exponen a modo de reflexiones finales, una sistematización de aquellos aspectos considerados relevantes en el trabajo de análisis de este estudio.

Aspectos Metodológicos

La estrategia metodológica que orientará la monografía, es de corte cualitativo, la cual se considera pertinente respecto a la naturaleza del objeto de investigación y los objetivos propuestos, y en la que pueden identificarse dos etapas:

Etapa de diseño: implicó la delimitación del objeto de estudio mediante una serie de preguntas orientadoras, a partir de las cuales se trazaron los objetivos que tiene el desarrollo del trabajo monográfico.

En esta primera etapa se realizó la búsqueda de información pertinente al objeto de estudio, que implicó la recolección, sistematización y el análisis de fuentes de información. Éstas refieren a: documentos elaborados por institucionales nacionales y por organismos internacionales, leyes, evaluaciones programáticas, páginas web de organismos oficiales. La revisión bibliográfica sobre el campo de las políticas sociales, específicamente sobre las políticas de combate a la pobreza, recorrió producciones cuyas perspectivas de análisis adscriben a distintas corrientes de pensamiento, en el entendido que ello contribuye y enriquece la lectura y problematización del objeto de estudio.

La etapa de análisis, consistió en sistematizar de modo descriptivo-analítico la información de las fuentes documentales a la luz de las referencias bibliográficas, esbozando una lectura crítica en torno a las interrogantes que motivan el desarrollo del trabajo.

CAPITULO I

La configuración del campo social entre los siglos XIX y XX

Para ahondar en el estudio de las políticas sociales, es necesario considerar algunos de sus aspectos constitutivos que permiten explicar su surgimiento y posterior desarrollo. En tal sentido, este capítulo se propone a grandes rasgos identificar los trazos centrales que marcan el origen y desarrollo de las políticas sociales en el siglo XIX, y su posterior expansión y reconfiguración en el siglo XX

1.1 La “institucionalización” de lo social: la emergencia de las Políticas Sociales

Las primeras iniciativas de la política social, como proceso social, se gestan en la confluencia de dos movimientos, el ascenso del capitalismo con la Revolución Industrial, las luchas de clases y el desarrollo de la intervención estatal. Situándose su expansión, en el pasaje del capitalismo competitivo al monopólico, y en particular en su fase tardía, posterior a la Segunda Guerra Mundial. (Behring y Boschetti, 2009; 47)

Estos acontecimientos, al tiempo que gestan la emergencia de la política sociales propiciaron su expansión, en tanto sirvieron de soporte para la conformación de un nuevo “perfil” del Estado, diferenciándose sustancialmente del padrón autoritario y paternalista vigente hasta entonces. Las transformaciones en el Estado, no se deben únicamente a los cambios estructurales generados por la revolución en la agricultura, en los procesos de trabajo, en la comunicación y en el transporte, sino también por los cambios en el conjunto de las relaciones económicas, políticas y sociales. (Pereira; 2008; 31)

Estos cambios impusieron una nueva lógica de explotación, al ser tratada la fuerza de trabajo como mercadería, productora de valor de uso y de cambio, rigiendo los principios del libre mercado propio del orden Liberal. Ello generó una fuerte división en la sociedad de dos clases contrapuestas: la burguesía y el proletariado. En este momento es cuando irrumpe la *cuestión social*, vinculada a la cuestión del trabajo, a la organización y movilización de la clase trabajadora, que vivenciaba el fenómeno del pauperismo, las extensas jornadas de trabajo, y la explotación del trabajo de niños y mujeres. (Behring y Boschetti, 2009)

Señala Iamamoto:

La Cuestión Social no es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y la represión. (Iamamoto, 1997; 91-92)

Es en este contexto que Castel (1995:17), señala que lo “social” pasó a ocupar un lugar preciso entre la organización política y el sistema económico, con la finalidad de regular el libre mercado y las tensiones sociales. “(...). La cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración”. (Castel, 1995:17)

No obstante, Castel recuerda que (1995;17) antes de esta "invención de lo social", lo social ya existía¹, institucionalizado en múltiples formas de relaciones no mercantiles, donde lo social se asumía no con la pretensión de garantizar el bien común, sino con el fin de mantener el orden social, por ejemplo, mediante la práctica e instituciones de asistencia a diferentes categorías de indigentes, pero también en los modos sistemáticos de intervención con ciertas poblaciones como la represión del vagabundo, y la obligación del trabajo.

Había por lo tanto, en las sociedades pre-capitalistas lo "social-asistencial", acciones de carácter filantrópico y de caridad, y también intervenciones públicas mediante las cuales el Estado desempeñaba el papel de garante del mantenimiento de la organización del trabajo y la regulación de la movilidad de los trabajadores, mediante legislaciones, como las “Leyes de Pobres”, que establecían un “código coercitivo del trabajo” cuyo carácter era más punitivo y represivo que protector. Las poblaciones que eran objeto de intervenciones sociales diferían fundamentalmente según fueran capaces o no de trabajar, delimitación que se sustentaba en los valores² morales y religiosos de la época y no en una perspectiva de derechos, en función de este criterio se los trata de

¹Una sociedad sin lo social sería totalmente regida por las regulaciones de la sociabilidad primaria. Por lo general, este modelo de formaciones sociales, se aplica a las sociedades llamadas "sin historia". Se trata, de sociedades de permanencia, en cuyo seno el individuo, insertado desde su nacimiento en una red estrecha de coacciones, reproduce en lo esencial los mandatos de la tradición y la costumbre, sin la mediación de instituciones específicas (Castel, 1995:30)

²El trabajo nunca se justificó por sí mismo. Se comprende entonces que el productivismo mercantilista se concertará perfectamente con la concepción religiosa del trabajo como redención, y con la concepción moral de la necesidad de trabajar para combatir las malas inclinaciones de la naturaleza humana, siempre en forma de trabajo forzado. (Castel, 1995; 144-145)

manera diferencial, esto es, como merecedores o no merecedores de asistencia. (Castel, 1995: 17; Behring y Boschetti, 2009; 48-49)

Los “buenos pobres”, eran aquellos individuos que tenían en común el no poder subvenir a sus necesidades básicas porque no estaban en condiciones de trabajar (ancianos indigentes, niños, y personas con deficiencias físicas o psíquicas manifiestas), y por tal razón se los desliga de la obligación del trabajo. Los “malos pobres” eran aquellos que siendo capaces de trabajar no lo hacen, y aparecen -en primer lugar- con la figura del “indigente válido”. Éste, desprovisto de medios y dependiente de un auxilio, no puede beneficiarse directamente de los dispositivos concernientes a los eximidos de la obligación de bastarse a sí mismos. Y si es además un “extraño”, sin vínculos, no existen para él las redes de protección cercana que le aseguren cubrir mínimamente sus necesidades elementales. La situación de estos individuos será entonces literalmente invivible. Esa era la situación del vagabundo, considerado vicioso y peligroso, marginal y rebelde al trabajo, el desafiado por excelencia. (Castel, 1995; 25-26)

Es a fines del siglo XVII y principios del XVIII, que se comienza a replantear la cuestión del lugar ocupado por los grupos más desfavorecidos, debido a dos acontecimientos, por un lado, la toma de conciencia de una vulnerabilidad masiva que hacía cada vez más ficticia la propensión a reducir la cuestión social al tratamiento de dos grupos extremos: los indigentes incapaces de trabajar, a los que se ayudaba, y los vagabundos, a los que se reprimía. Por otro lado, hubo una transformación de la concepción del trabajo, que dejó de ser sólo un deber que respondía a exigencias religiosas, morales o incluso económicas, para convertirse en la única fuente de riqueza, y que, a fin de ser socialmente útil, debía repensarse y reorganizarse a partir de los principios de la nueva economía política. (Castel, 1995:134)

De modo que, el encadenamiento de estos episodios servirá de base para comprender la configuración de política social a partir del siglo XIX, la cual estará orientada a apuntalar la estructura, en ese entonces frágil del libre contrato de trabajo. “La libertad y el individualismo triunfantes llevaban consigo un rostro de sombra, la individualidad negativa de quienes se encontraban sin vínculos y sin apoyo, privados de toda protección y de todo reconocimiento. El Estado social se construyó como respuesta a esta situación. Creyó poder conjurar sus riesgos tejiendo sólidos sistemas de garantías en torno a la relación de trabajo.” (Castel, 2005; 27)

Es con el Estado Social también llamado Estado de Bienestar o Welfare State que las políticas sociales adquieren su máximo desarrollo, si bien sus orígenes datan del siglo XIX conjuntamente con el surgimiento de la *cuestión social*, los derechos políticos y las primeras conquistas en el campo de los derechos sociales, tienen su apogeo en el período comprendido entre 1945 y 1975. Es en estos años, que el Estado capitalista ejerció un papel preponderante como regulador de la

economía y de la sociedad, y se constituyó en la principal fuente de provisión y financiamiento de bienestar social. (Pereira, 2008; 123)

Estos cambios, se dieron por la confluencia de una serie de factores de naturaleza política y económica, como la depresión económica de los años 30, el surgimiento del fascismo y la amenaza del comunismo. Fue en el período de entreguerras (1918-1940) que se prepara el terreno para el establecimiento de un consenso político entre clases y entre partidos, hacia la constitución de una economía mixta y de un amplio sistema de bienestar anclado en dos principales doctrinas. La keynesiana que desde los años 30, venía bregando por la intervención del Estado en la economía para asegurar altos niveles de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo. Y la beveridgiana, -de William Beveridge-, que recomendaba la construcción de un nuevo sistema de seguridad social, más amplio que el alemán de Bismarck, el cual contemplaría además del seguro social -de naturaleza contributiva-, servicios sociales de naturaleza distributiva. (Pereira, 2008; 124)

Para Pereira (2008;124-125), la introducción de tres grupos de medidas en el sistema de protección social, son el resultado más tangible del consenso político, que persistirán sin grandes variaciones hasta mediados de los años 70", a saber: i) el objetivo con el pleno empleo como objetivo político principal; ii) la introducción y la ampliación de una serie de servicios sociales de carácter universal, categorizados como derechos, como beneficios fiscales y de bienestar ocupacional; iii) el establecimiento de una red de seguridad, que tenía como principal función impedir que las personas más vulnerables socialmente quedaran bajo un umbral socioeconómico considerado insatisfactorio por la sociedad.

Este padrón de bienestar de tipo Keynesiano/ beveridgiano, basado en un modelo de producción fordista, entra en declive a partir de los años 70", debido principalmente a dos conjuntos de factores que Pereira (2008) señala, en primer lugar, a los cambios estructurales y económicos contrarios a la lógica del padrón de acumulación Keynesiano/fordista. Estos cambios están signados por el avance tecnológico, asociados al declive del trabajo en el sector industrial, a la ampliación del sector servicios, la flexibilización del trabajo y la producción con el fin de atender los cambios en las condiciones del mercado y en las preferencias de consumo. Una de las consecuencias más sensibles de esos cambios fue para el sistema de protección social, pues el uso capitalista de la alta tecnología hizo inviable el compromiso con el pleno empleo y el aumento de las actividades industriales intensivas en trabajo "directo" del individuo.

En segundo lugar, otro conjunto de factores convergentes, es el surgimiento de fuerzas políticas y económicas contrarias al Welfare State, capitaneadas por la llamada Nueva Derecha (neoliberales y conservadores) al atribuirle al Estado la culpa de casi todos los males a partir de los años 70". Cuyas

principales ideas se sustentaban en la defensa de la desregulación del mercado, el corte y la reorientación del gasto público, la reducción del Estado a sus dimensiones mínimas (administración de la justicia, la seguridad externa y manutención del orden interno) y la privatización de las funciones públicas incluyendo las políticas de protección social. (Pereira, 2008; 125)

De modo que, de acuerdo con Baráibar (2002), se asiste a una etapa de renovación profunda del capitalismo que se caracteriza por la centralidad del mercado, tanto en la organización como en el funcionamiento de las economías. El actual modelo de desarrollo ha desencadenado fuertes tendencias desestructuradoras del orden social, en tanto, el trabajo pierde su poder integrador y se desarticulan las regulaciones y protecciones sociales que se habían edificado en torno a él, repercutiendo fuertemente en los estilos de vida. Los derechos sociales, derivaban de los laborales e incluso, ambos grupos de derechos se constituían conjuntamente como norma jurídica. De esta forma, la protección social estaba fuertemente ligada al trabajo, se deduce que su desestabilización implica socavar las raíces de las políticas sociales. El trabajo lejos de ser una garantía contra la vulnerabilidad social, se vuelve él mismo, expresión de esa vulnerabilidad. Lo cual se constituye en una de las manifestaciones más tangibles, e intrínsecas al nuevo modo de producción y reproducción social.

1.2 Claves de lectura que permiten identificar los principales cambios societales entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI

El siguiente apartado recupera la lectura y análisis que realiza Loïc Wacquant (2001), sobre el “nuevo régimen de marginalidad urbana”, la cual es puesta en diálogo con planteos de otros autores. Si bien, dicho análisis, remite a fenómenos generados en las sociedades de capitalismo avanzado, específicamente en Francia y Estados Unidos, se entiende que su aporte trasciende las coyunturas políticas, económicas y contextuales que referencia, y constituye un esquema de reflexión interesante para el análisis de procesos generados en el contexto nacional.

El concepto desarrollado por este autor hace referencia a los fenómenos generados por el capitalismo de fin de siglo XX, provocados por la reestructuración global del sistema, que implicaron el pasaje de la era fordista, (caracterizada por la producción industrial estandarizada, el consumo masivo y el contrato social Keynesiano que vinculaba ambos aspectos bajo la tutela del Estado de Bienestar Social), a la Neoliberal, donde se cristaliza una nueva división internacional del trabajo, y se desarrollan industrias basadas en nuevas tecnologías de información generadoras de una estructura ocupacional dual. Lo cual indica una transformación tanto en las raíces, como en la composición y consecuencias de la pobreza urbana, cuya característica principal es la inestabilidad

de la condición asalariada, la cual no es una característica de los “nuevos pobres” sino de los empleos y de las nuevas relaciones salariales que se establecen. (Wacquant, 2001)

El régimen de marginalidad emergente encierra fenómenos tales como, nueva pobreza, pauperización, desempleo estructural, precarización de las relaciones laborales, exclusión, desigualdad social y segregación residencial, los cuales obedecen a nuevas mediaciones en la diversidad de las manifestaciones de la cuestión social en la actualidad. Para el autor, estos fenómenos pueden caracterizarse como producto de cuatro lógicas estructurales, que en su conjunto reconfiguran los rasgos de la pobreza urbana, estas son: la dinámica macrosocial, la dinámica económica, la dinámica política y la dinámica espacial. (Wacquant, 2001)

Siguiendo este esquema de lectura, se colocan en discusión algunos rasgos centrales que caracterizan el contexto nacional.

Dinámica Macrosocial: el surgimiento de la desigualdad social.

Entre las lógicas explicativas de la nueva marginalidad urbana, Wacquant (2001) refiere a la dinámica macrosocial y su vínculo con la desigualdad social en el contexto de avance y prosperidad económica global. En tanto, la nueva marginalidad no es el resultado del atraso, la ociosidad, o la declinación económica, sino que por el contrario, se da en contexto de prosperidad económica a nivel global. “Cuanto más avanza la economía capitalista remodelada, más amplio y profundo es el alcance de la nueva marginalidad y más concurridas las filas de las personas arrojadas a la agonía de la miseria sin tregua ni remedio, aun cuando caiga el índice oficial de desocupación y aumente el ingreso en el país”. (Wacquant, 2001; 172)

Este fenómeno responde a la degradación de la industria manufacturera, frente a los cambios operados por la incorporación tecnológica y la búsqueda de productividad y rentabilidad, que implicó la generación de puestos de trabajo para personal técnico calificado, y la eliminación de empleos para trabajadores sin preparación, polarizándose el acceso a un empleo duradero, como a las retribuciones y beneficios derivados del mismo. (Wacquant, 2001)

Miguel Serna (2010) se refiere al fenómeno de la desigualdad social en el Uruguay, indicando que se produce un “(...) desacoplamiento entre los círculos virtuosos entre los ciclos del desarrollo económico, los patrones distributivos y la reproducción de fenómenos de empobrecimiento a largo plazo³”. (Serna, 2010:142) Comenzándose a cuestionar la vinculación cíclica entre procesos de crecimiento y reducción de la pobreza.

³Según Serna (2010), si bien todavía se mantiene la relación entre crecimiento económico, aumento de la ocupación, nivel de ingresos y reducción relativa del volumen de la pobreza, los nexos se han hecho más frágiles e indirectos.

En Uruguay entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la coyuntura dada por los procesos de modernización económica y social, la expansión del Estado Social y los regímenes de bienestar, favorecieron la escasa visibilidad pública de los fenómenos de pauperización y pobreza. Estas representaciones cotidianas (de “país modelo”, de “medianías”) se afirmaban por comparación regional, la cual señalaba la baja proporción cuantitativa de pobreza urbana y menor peso del sector económico informal en el Uruguay respecto al resto de América Latina. (Serna, 2010)

Es a partir de los años 70", con la crisis económica y social, y la dictadura militar que este imaginario de ajenidad pública de los fenómenos de pobreza y desigualdad se ve erosionado⁴, al producirse un incremento de los fenómenos de desigualdad económica y concentración de ingreso, emergiendo la pobreza y pauperización como un problema de creciente relevancia pública y social. (Serna, 2010)

La idea de desigualdad, deja de estar asociada a períodos de estancamiento, crisis y ausencia de crecimiento al producirse en períodos de crecimiento económico⁵, lo cual marca una ruptura con el carácter cíclico de las economías⁶. El crecimiento económico deja de ser un indicador de reducción de la pobreza, al estar mediado por el proceso productivo y las nuevas formas de producción signadas por el desarrollo tecnológico. En tanto, las riquezas generadas se concentran en los sectores sociales que acompañan el proceso productivo, los cuales se apropian del producto del crecimiento. Esta distribución desigual acrecienta la brecha entre aquellos que se benefician del crecimiento económico, de aquellos que no cuentan con los medios para ello. (Serna, 2010)

La modernización pos industrial modifica las condiciones del mercado de trabajo, lo que se traduce por un lado, en la generación de puestos de trabajo para personal calificado, y por otro, en la descalificación y eliminación de puestos de trabajo para un amplio sector que no cumple con los requerimientos del proceso productivo, éstos son los trabajadores sin preparación. Por tanto, las transformaciones en el mundo del trabajo y la emergencia de patrones distributivos más regresivos, llevan a la persistencia y endurecimiento de los fenómenos y situaciones de empobrecimiento y desigualdad social más allá de los ciclos económicos en el Uruguay. (Serna, 2010)

⁴El imaginario integrador era fuertemente urbano, siendo que en ámbitos rurales la pobreza afectaba a una proporción significativa de la población (20%) (Serna, 2010)

⁵ Dichos procesos conducen a una convivencia paradójica entre crecimiento de la riqueza y reproducción de la pobreza económica (PNUD, 2008:121). El desacoplamiento del modelo de desarrollo productivo y el mercado de trabajo erosiona la capacidad de integración social del trabajo y la vinculación con los sistemas de protección social. (Serna, 2010; 143)

⁶ La explicación del carácter cíclico de la pobreza se relacionaba con una dinámica del mercado de trabajo y empleo directamente vinculada al crecimiento económico. No obstante, en las últimas dos décadas se constata un creciente desacople entre el crecimiento económico y el ritmo más lento de incremento del empleo y la evolución de la desigualdad económica de ingresos. Esto se expresa en perspectiva histórica en un rezago relativo del empleo y reducción relativa de la masa salarial con respecto al crecimiento económico. (Serna, 2010; 143)

Dimensión económica: la mutación del trabajo asalariado

La dinámica económica es otra de las lógicas a la Wacquant (2001) refiere para explicar “la nueva marginalidad urbana”, y hace referencia a que ésta es el subproducto de una doble transformación en la esfera del trabajo, y abarca una dimensión cuantitativa que se encuentra representada en la eliminación de millones puestos de empleo semicalificados, y otra cualitativa que implica la degradación y dispersión de las condiciones básicas de empleo, remuneración y seguridad social para el trabajador.

Las transformaciones en el interior del mundo del trabajo, expresan el agotamiento del modelo de producción denominado fordista que predominó hasta la década del 70" del siglo XX, y de las estrategias de acumulación capitalista impulsadas desde entonces que impactaron tanto en la estructura como en la dinámica ocupacional.

El modelo fordista fue por el cual se consolidaron a lo largo del siglo XX la industria y los procesos de trabajo, el cual se caracterizó por: la línea de montaje, la producción en masa y productos homogéneos, el control de los tiempos y movimientos, el trabajo parcelado, la fragmentación de funciones y la separación entre ejecución y elaboración en el proceso del trabajo, y por la constitución y consolidación del obrero-masa, del trabajador colectivo fabril. Con este modelo, los patrones de vida de la población trabajadora en los países capitalistas avanzados, así como en la región, mantuvieron una relativa estabilidad, debido al pleno empleo, a los derechos y conquistas de los trabajadores y a las ganancias de los monopolios. (Antunes, 1995)

Fue con la recesión económica de 1973 que este modelo entra en crisis, iniciándose una transición en el interior del proceso de acumulación del capital. La reestructuración productiva tiene como núcleo garantizar la acumulación del capital de modo cada vez más flexible, de esta forma, la rigidez que caracterizó a los procesos de trabajo del modelo fordista/taylorista es sustituida por la flexibilización de la producción y por la especialización flexible, por nuevos patrones en la búsqueda de productividad, por nuevas formas de adecuación de la producción a la lógica del mercado. (Antunes, 1995).

El toyotismo es el sistema de producción con el que se caracteriza el nuevo patrón de acumulación, que contrariamente al fordismo, está volcado y orientado directamente por la demanda. La producción es variada, diversificada y capaz de abastecer el consumo, siendo éste último el que determina lo que será producido. De esta forma, la producción se sustenta en la existencia de un stock mínimo, con el mejor aprovechamiento posible del tiempo de producción (incluyendo también el transporte y el control de calidad), garantizado por el “just in time”. (Antunes, 1995; 37)

Con el sistema de producción de tipo toyotista aparece un nuevo tipo de trabajador, distinto de aquel en que se basaba la especialización fordista. Al tiempo que, el trabajo contratado y reglamentado dio paso al trabajo desregulado, con el fin de dotar al capital de competitividad. Los derechos y conquistas históricas de los trabajadores son flexibilizados, sustituidos y eliminados del mundo de la producción, reduciéndose el conjunto de trabajadores estables que se estructuraban a través de empleos formales y emergiendo diversas modalidades del trabajo precarizado, tercerizado, subcontratado, y “part time”. (Antunes, 1995)

Al respecto Harvey señala que la acumulación flexible se expresa por una confrontación directa con las rigideces del fordismo, en tanto;

Apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo. Se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa. Ha traído cambios acelerados del desarrollo desigual, tanto entre sectores como entre regiones geográficas. (Harvey, 2004; 170-171)

Las consecuencias de la flexibilización se comienzan a manifestar nítidamente en las transformaciones societarias ocurridas a escala mundial y regional, que se caracterizan por el desempleo estructural, la precarización de las formas de trabajo, el debilitamiento de la acción colectiva, el aumento de la pauperización, de las desigualdades sociales y un acelerado proceso de exclusión social, entre otras. (Harvey, 2001)

Uruguay no es ajeno a este proceso, en tanto la conformación del nuevo modelo de acumulación “flexible” impactó en el mundo del trabajo. Durante las últimas tres décadas del siglo XX el país vivencia la transición del contrato asalariado por tiempo indeterminado, con aportes completos a la seguridad social, donde la industria era el máximo empleador y existía un alto grado sindicalización, al período actual de flexibilización de los contratos laborales y reformulación de los esquemas tradicionales de relaciones laborales. (Filgueira, 1998)

La extensión de fenómenos de desempleo estructural y diversas formas de precariedad laboral impactan en la sociedad en dos planos paralelos. Por un lado, la expansión cuantitativa de una parte de la población que es expulsada de las relaciones económicas mercantiles y comienzan a engrosan los grupos afectados por la pauperización económica. Por otro, el creciente desacople entre economía y protección social resultado del desfasaje entre los ritmos de crecimiento económico y del empleo, así como por la creación de nuevos puestos de trabajo desvinculados de los mecanismos clásicos de protección laboral y seguridad social. (Serna, 2010)

Señala Serna que:

La “nueva pobreza” es conceptualizada desde esta perspectiva a partir de los procesos de precarización laboral y desafiliación social del último ciclo de la globalización económica capitalista que produce un excedente de personas “supernumerarias” (normales inútiles) que no se pueden incorporar plenamente al empleo, sobreviviendo bajo formas no (y sub) salariales de subsistencia material. (Serna, 2010; 138)

Dinámica política: la reconstrucción de los Estados de Bienestar

La dinámica política hace referencia a como los Estados de Bienestar son grandes productores y modeladores de desigualdad y marginalidad urbana, puesto que no solo despliegan programas y políticas destinados a “enjuagar” las consecuencias más evidente de la pobreza y amortiguar (o no) su impacto social y espacial. Contribuyen también a determinar quién queda relegado, cómo, dónde y durante cuánto tiempo. (Wacquant, 2001)

En referencia al caso uruguayo, se destaca el temprano desarrollo del Estado en comparación al resto de América Latina, así como la emergencia del sistema de bienestar, el cual comenzó construirse en el último cuarto del siglo XIX y se consolida en la primera mitad del siglo XX, al asignarle al Estado un nuevo lugar en el proceso económico y social, asumiendo nuevas funciones, expandiendo su tamaño y diversificando su estructura. (Filgueira, 1994)

Midaglia señala que:

Existe un amplio consenso en torno a que en el Uruguay se consagró tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tardíamente a los trabajadores rurales. (Midaglia, 2012: 132)

De acuerdo a Filgueira (1994) el Estado Social, se estructuró sobre cuatro pilares; i) la asistencia pública⁷, ii) la educación pública⁸, iii) leyes y resoluciones en relación al mercado de trabajo⁹, iv) políticas de retiro sobre la fuerza de trabajo¹⁰, desde los cuales se configura una modalidad específica de integración. (Filgueira, 1994)

⁷ Refiere a los servicios de salud pública y a la transformación paulatina de las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado. (Filgueira, 1994)

⁸ Sancionada por Ley, estipulándose como laica, gratuita y obligatoria, extendiéndose del nivel primario al secundario y luego terciario. (Filgueira, 1994)

⁹ En el gobierno de Batlle y Ordoñez (1903 - 1907 y 1911 - 1915) se consagran las principales leyes obreras, que apuntaron fundamentalmente a los derechos individuales del trabajador, accidentes de trabajo, e indemnización por despidos. (Filgueira, 1994)

¹⁰ Cubriendo a un significativo número de trabajadores urbanos. (Filgueira, 1994)

Estos cuatro pilares marcaron un mojón en la historia del Estado uruguayo, inscribiendo las bases de un Estado Social en expansión en décadas siguientes, que permitió la construcción de un Estado moderno e industrializado, asociado a la construcción de un Estado interventor tanto en el diseño de políticas sociales de tipo universal- asistencial, como en el mercado de trabajo. Siendo el trabajo, el agente integrador por excelencia y desde donde se estructuró “lo social”. En este sentido, apunta Supervielle:

(...) el trabajo, pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad y se transformará en el dispositivo central de promoción social en las siguientes décadas. En efecto, la institucionalización de los convenios colectivos obligatorios por ley para la industria y la construcción antes de la Segunda Guerra Mundial y, luego, las leyes sobre accidentes de trabajo (1941), la ley de salarios mínimos, la de indemnizaciones por despido y la ley de vacaciones anuales para todos los gremios, estas últimas aprobadas entre 1943 y 1945, marcan pasos decisivos a esta instauración de la centralidad del trabajo. (Supervielle, 2008: 80)

Con la demanda motivada por la Segunda Guerra Mundial, se favorece el mercado interno en Uruguay al incrementar sus exportaciones, beneficiarse con el intercambio económico internacional, y por el ahorro forzoso que implicó no disponer de bienes de importación, consolidándose el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Etapa que ha sido denominada como “Uruguay Feliz” (Filgueira, 1994)

El “Uruguay Feliz” se resiente, el clima de bonanza comienza a desaparecer a mediados de los 50”, al concluir los beneficios de lo que fue la inserción favorable para el país en el mercado exterior por la vía de los buenos precios de las exportaciones, y el aumento de los precios de las importaciones, produciéndose una crisis económica que cuestiona el modelo de país, y es remplazado por el modelo liberal¹¹ que reivindica el papel del mercado frente al intervencionismo estatal, sosteniendo que éste ha desalentado a los capitales a invertir, y el paternalismo estatal a los trabajadores a trabajar, generando en ellos dependencia y el declinamiento de la iniciativa y la responsabilidad individual. (Filgueira, 2004)

El agotamiento del modelo ISI, marca una nueva etapa en la conducción política del Estado, y con ello, el fin de la intervención del Estado en la economía como forma de asegurar altos niveles de actividad económica, mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y

¹¹ La victoria del partido Nacional en las elecciones de 1958, marca la tendencia hacia la liberalización del Estado uruguayo, (con la liberación de los precios, la desregulación de los mercados y la iniciativa privada) con el fin de impulsar la apertura económica. La ley de reforma Cambiaria y Monetaria aprobada en 1959 y la eliminación de los Consejos de salarios en 1968 marca el punto de partida de un largo ciclo de reformas. El año 1965 se caracterizó por la inflación, la especulación financiera y el aumento de la deuda externa. Adscribiéndose a las políticas económicas fondomonetaristas, postuladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). (Filgueira, 2004)

el pleno empleo, propio de las políticas de tipo Keynesiana impulsados por el Estado uruguayo hasta entonces, en ese sentido señala Baráibar que;

(...) un modo particular de política Keynesiana informó buena parte de los modelos de desarrollo entre 1930 y 1980-90: el modelo sustitutivo de importaciones, donde el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por vía de subsidios y de diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social. No obstante, este modelo permitió un importante proceso de modernización social y económica, pero con sesgos de distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, las que presentaron un desarrollo limitado, orientadas a los sectores urbanos y con cobertura preferencial -sino única- para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales y aquellos empleados en mercados informales se vieron excluidos de estos sistemas de protección. (Baráibar, 2005; 157)

El modelo denominado Neoliberal se extiende a nivel nacional y regional desde finales de los años los 80" y 90", siendo impulsados en los períodos dictatoriales precedentes (en Uruguay desde 1973 hasta 1985), la apertura democrática estará signada por el advenimiento de cuatro gobiernos de derecha con clara impronta neoliberal.

El nuevo paradigma de Bienestar se caracterizó por la reducción de las funciones del Estado y la reformulación de políticas sociales residuales, sustentadas en la privatización de servicios sociales, en la tercerización de acciones y recursos, en la descentralización de la gestión y administración de programas sociales, y en la participación de organizaciones de la sociedad civil en la provisión de bienestar como socias del Estado. En materia económica, la orientación fue la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, con políticas ortodoxas de reducción y ajuste del gasto público, acompañadas de una gran apertura de la economía, y procesos de desregulación y liberalización del mercado interno. En las políticas sociales, los efectos fueron la focalización en los sectores más vulnerables y la casi ausencia de políticas de ampliación de derechos sociales universales. (Pintos; 2015: 93)

Con el derrumbe de la sociedad salarial asociada al Estado de Bienestar, el trabajo dejó de ser el centro de estructuración social, provocando que los individuos quedaran cada vez más expuestos a crecientes procesos de “desafiliación social” producidos ante la falta de vinculación con el trabajo y las consiguientes redes de sociabilidad y sistemas de protección social. (Castel, 2010)

Para Castel, (2005: 477), ello “(...) amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes pueden asociar el individualismo y la independencia, porque su posición está asegurada, por un lado, y por el otro quienes lleven su individualidad como una cruz porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones”. En el mismo sentido Wacquant afirma que, el “achicamiento” como la desarticulación del Estado de Bienestar son dos de las grandes causas del deterioro y la indigencia social visibles en las metrópolis. (Wacquant 2001; 176)

Dimensión espacial: Concentración y estigmatización

La cuarta dimensión a la que refiere Wacquant (2001) para explicar “la nueva pobreza o marginalidad urbana” es la espacial, refiriéndose mediante ésta a los procesos de segregación territorial como un fenómeno que expresa la tendencia a áreas “irreductibles”, a las que no se “puede ir”, identificadas tanto por los que están “dentro” como “fuera” de ellas, es la materialización de la aguda desigualdad socioeconómica existente, que agudiza y recalca los límites simbólicos del territorio.

En Uruguay, y más precisamente en Montevideo, Katzman y Retamoso (2005; 8) señalan que, aún en el marco de una significativa reducción de la pobreza como la que registraron todos los barrios de Montevideo entre la década de los 80" y los 90", se acentuó el proceso de convergencia de las familias con escasos ingresos en los barrios más pobres que pasaron a concentrar del 65% al 78% de las personas pobres y del 78% al 84% de los indigentes del departamento. Siendo estos barrios ubicados en la periferia de la ciudad, los que también aumentaron su contribución a la población total.

Este desplazamiento se da desde las áreas centrales a las periféricas de la ciudad. Al respecto, se señala el considerable aumento de asentamientos irregulares que sufrieron un fuerte impulso a partir de la apertura democrática en 1985. (Katzman y Retamoso, 2005)

“La fragmentación y polarización social tiene su contracara en el ámbito de la segregación y marginalidad urbana” (Radakovich, 2010; 289). El fenómeno de los asentamientos en Montevideo surge en cierta forma ante el impulso de fragmentación social que experimentó la ciudad como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población a partir de los

80"en el Uruguay, este proceso de fragmentación social se agudizó con la crisis socioeconómica por la cual tránsito nuestro país en el 2002, en este sentido Radakovich señala que:

La crisis socioeconómica de 2002 otorgó mayor visibilidad al fenómeno, con el consecuente aumento del desempleo en capas medias-bajas y bajas que experimentaron un profundo descenso social y los transformó en los “nuevos pobres”. Estos sectores sociales sufrieron procesos de movilidad descendente en la ciudad que los llevó de las zonas céntricas a las zonas periféricas. Así es que el incremento de los requisitos de los alquileres, la dificultad de mantener la vivienda en un contexto de incertidumbre, precarización e inestabilidad laboral, contribuyeron a la multiplicación de los asentamientos urbanos en Montevideo recientemente de sectores sociales hasta entonces integrados geográfica, socio-económica y culturalmente al resto de la sociedad. (Radakovich, 2010; 289).

El fenómeno pos crisis 2002 profundizó estos procesos de segregación territorial e incrementó la visibilidad pública del fenómeno que alcanza a unos 130.000 individuos en la ciudad (un 8% aproximadamente de la población), frente a una población de nuevos pobres que llegan a los asentamientos y que en términos porcentuales representan la quinta parte de la población de los mismos. (Radakovich, 2010; 289).

Los barrios receptores de los nuevos pobres, son precisamente aquellos que presentan las características sociales más desventajosas, esto es, una alta densidad de hogares en condiciones de pobreza, con escasos recursos materiales para el mantenimiento y reproducción del hogar (en términos de salud, alimentos, gastos relacionados a la educación de los hijos, transporte cotidiano, entre otros), con déficits notorios en el acceso y disponibilidad a servicios en general, como también de infraestructura cultural pública y privada. (Radakovich, 2010; 290). Al mismo tiempo se produjeron desplazamientos de las clases medias y altas hacia los barrios del este de la ciudad. Lo cual determinó, la ampliación de la distancia física entre las clases y comenzó a tomar forma en Montevideo un nivel de segregación espacial. (Katzman y Retamoso, 2005,9)

Katzman y Retamoso (2005) explican que la propagación, acentuación y concentración espacial de los pobres en Montevideo en zonas periféricas, conjuga al menos tres factores: la demanda insuficiente de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres, y el repliegue de políticas públicas de vivienda en el contexto de un gasto social crecientemente absorbido por el pago de las pasividades. Esta combinación explican los autores, empujó a muchas familias a buscar solución a sus problemas habitacionales en los suelos urbanos más baratos, o simplemente a ocupar tierras donde construyeron viviendas precarias.

La segregación residencial en Montevideo, encuentra como su determinante la pauperización y la inestabilidad ocupacional de un gran número de asalariados, sumado al tipo políticas habitacionales existentes, de las rentas diferenciales del suelo y de las modalidades de especulación inmobiliaria, estos procesos han generado un desplazamiento progresivo de familias pobres a los barrios más baratos de la ciudad o, en el caso de los asentamientos, a la ocupación de terrenos sin costo. (Katzman y Retamoso, 2005; 13)

En tal sentido los autores argumentan, que las personas con mayor propensión al desempleo tenderán a concentrarse en los barrios más pobres, independientemente del nivel de educación que hayan alcanzado. De modo que, en los barrios empobrecidos y con mayores desventajas se acumularían los “perdedores” del sistema, aquellos que por una u otra razón no consiguen establecer un vínculo estable, protegido y redituable con el mundo laboral, y se ven obligados a desplazarse con sus familias a las áreas marginales, al no contar con los recursos requeridos para cubrir los costos que implican vivir en otros lugares de la ciudad. “De ser así, las diferencias encontradas entre los residentes de los distintos barrios no deberían atribuirse a la influencia de contextos que socializan o limitan oportunidades en forma diferencial a los vecinos, sino simplemente a la agregación territorial de aquellos que comparten experiencias de fracasos en el mundo del trabajo”. (Katzman y Retamoso, 2005; 18)

En síntesis, las cuatro lógicas descritas del “nuevo régimen de marginalidad urbana”, permiten dar cuenta de fenómenos que marcan la transición del siglo XX al siglo XXI a saber; i) la macro social, hace referencia a que la marginalidad se ha desdoblado de las fluctuaciones cíclicas de la economía, instalándose una brecha entre las condiciones de vida de los sectores y barrios más pobres de las tendencias nacionales de la economía; ii) la económica, la podemos denominar como la desocialización del trabajo debido a la destrucción del contrato de trabajo típico, reglamentado, característico del modelo de regulación social de bienestar de tipo fordista –keynesiano; iii) la política, relacionada a la desarticulación y “achicamiento” del Estado de Bienestar; y iv) la espacial, que refiere a la segregación territorial y a la conformación geográfica de la pobreza de los sectores expulsados de la economía productiva y del mundo del trabajo. (Wacquant, 2001)

De modo que, la restructuración del capitalismo a escala global se ha caracterizado por la agudización de las desigualdades sociales, el crecimiento de la pobreza y los procesos de desafiliación social. La vinculación entre los cambios estructurales de fines del siglo XX, en cuyo escenario cobra significativa importancia las nuevas características que asume el trabajo: desregulado, flexibilizado, precarizado y reemplazado en parte por la tecnología, ha afectado

profundamente la relación existente entre empleo, ciudadanía y derechos sociales, como también, el equilibrio establecido entre acumulación y redistribución garantizado por el Estado de Bienestar.

Estos cambios han generado, en muchos casos, un desplazamiento hacia sociedades duales, divididas entre quienes logran insertarse en el mercado formal del trabajo de aquellos que no, al tiempo que las políticas sociales, dejaron de estar asociadas a los valores ciudadanos, en tanto derechos sociales, y se articularon al objetivo de lograr la inclusión social para los excluidos del mercado de trabajo, considerados “inútiles”. La intención de este nuevo tipo de política ha sido reformar las identidades sociales para adecuarlas al mercado. (Salvia, 2001:110; Barba, 2011:75-76)

CAPITULO II

Trayectoria de las reformas en el sistema de protección social en el pasaje del siglo XX al siglo XXI en Uruguay

En este capítulo se pretende realizar una breve caracterización de las principales transformaciones, entre finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, en el esquema de protección social y en las modalidades bajo las cuales se instrumentaron los mecanismos de asistencia focalizados en la pobreza.

2.1 La reconfiguración de las Políticas Sociales en el siglo XX

Como fue expuesto anteriormente, numerosos estudios ubican a Uruguay como pionero en materia de protección social en la región, al construir en las primeras décadas del siglo XX un sistema de seguridad y asistencia social de amplia cobertura en el campo laboral, educativo y de la salud, dirigido a integrar y estatizar la sociedad, y a conformar una ciudadanía civil impregnada de ideas democráticas y con un alto grado de integración social. (Midaglia, Antia; 2007)

Este sistema de orientación universal, operó sobre el mercado de empleo y consolidó un componente de bienestar contributivo, relativamente estratificado según sector y categoría laboral, que se mantuvo restringido al universo de trabajadores formales en el área urbana, incorporando luego a los trabajadores rurales. (Midaglia, Antia; 2007)

Las políticas sociales de carácter focal fueron marginales y subsidiarias a las protecciones universales garantizadas por la vía del empleo, y estaban dirigidas a sectores sociales que se encontraban en situación de vulnerabilidad social o desventaja por atributos particulares (Midaglia, 2011)

Esa matriz de protección universal, dio lugar a una ciudadanía calificada de “integral” al sancionarse en simultaneo los derechos sociales y políticos. Lo que se refleja en la conformación de una cultura política democrática y estatista, en la medida que asoció la vigencia de la democracia con ciertos grados de redistribución social, y por tanto, con la intervención del Estado en este campo de acción. (Midaglia, 2008)

Fue a mediados del siglo XX, que esa matriz sufrió un conjunto de modificaciones en su orientación básica, a partir del cambio hacia un modelo de desarrollo de orientación neoliberal que comenzó tímidamente con la dictadura cívico – militar en 1973, y se profundizó en los 80" y 90" con la apertura y consolidación democrática. Según Midaglia (2008) a diferencia de los países de la

región, el régimen militar en Uruguay no desarticuló el sistema de bienestar, no obstante, se resintieron una serie de servicios sociales clásicos, como los de la salud, educación y seguridad social con la reasignación del gasto público a otras áreas. (Midaglia, 2008),

Migdalia (2008), califica las reformas procesadas desde entonces por los gobiernos democráticos como un “mix entre tradición e innovación”, e identifica la configuración que adquieren las políticas sociales clasificándolas en tres tipos, i) un grupo de servicios que manteniendo la orientación universalista reformularon sus prestaciones e intentaron modernizar su estructura organizativa; ii) en situación intermedia, ubica a programas sociales tercerizados, dirigidos a sectores poblacionales específicos, que en muchos casos presentan ciertos déficits institucionales, especialmente en materia de regulación pública, producto del débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes; iii) los nuevos programas sociales, que presentan características innovadoras respecto al tradicional sistema de protección social, focalizados en atender problemas de pobreza extrema, localizados en la órbita del Poder Ejecutivo, sorteándose el organigrama público – estatal, y por ende sus típicos contralores políticos.

Es en ese mismo período, que la incidencia de organismos internacionales especialmente crediticios (FMI, Banco Mundial –BM-, Banco Interamericano de Desarrollo - BID -), adquieren un papel relevante en América Latina al quedar condicionados sus gobiernos (ante la refinanciación de la deuda externa) a adoptar políticas orientadas al mercado. Lo cual quedó plasmado en el llamado Consenso de Washington (1989), donde se elaboraron un conjunto de propuestas y reformas políticas para la “salvación” latinoamericana, éstas promovían: la disciplina fiscal, la reformulación de las prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, un tipo de cambio competitivo, la apertura comercial, la liberalización a inversiones extranjeras, la privatización de las empresas estatales, la desregulación en pos de la competencia, y la defensa del derecho de propiedad. (Vecinday 2010; Domínguez Ugá, 2004)

Desde entonces la agenda social pasa a ser establecida por los organismos internacionales como el BM y el BID mediante una serie de recomendaciones, sin proponer soluciones estructurales ni poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado, dichas estrategias están orientadas a los costos sociales de las políticas neoliberales y son reducidas a estrategias de “combate a la pobreza”. (Domínguez Ugá, 2004) Así pues, las recomendaciones dirigidas a redefinir el papel del Estado fueron asociadas a una reducción global del aparato público y a su retiro masivo de las áreas clásicas que manejaba, incluidas aquellas de naturaleza social. (Vecinday, 2010)

La política social es planteada así, “(...) como una herramienta subsidiaria de las reformas económicas, perdiendo capacidad de integración e inclusión social generalizada, y restringiéndose a

asistir a la “víctimas” en peor situación de exclusión, pero no para emanciparlas, sino para evitar que se hundan más”. (Vilas, 1997:935)

En esta coyuntura Barba (2004), señala que emerge un nuevo paradigma en el área de las políticas sociales, el cual lo define como transnacional, deslocalizado y residual, en la medida que el diseño, orientación y evaluación de las políticas sociales han dejado de ser competencia única del Estado al jugar un papel decisivo los organismos internacionales, y en ello reside el carácter deslocalizado, mientras que el residual se asocia a la focalización de las políticas sociales en los sectores de extrema pobreza o vulnerabilidad social. Por su parte Midaglia (2006), define la nueva matriz de protección social de tipo “híbrida”, al convivir servicios universales con otros de tipo focalizado que adquieren en algunos casos una implementación mixta, de co-participación público-privado.

Como resultante de la reconfiguración de la matriz de protección social, las políticas sociales asumen nuevas características que refieren a: i) la descentralización territorial como mecanismo de empoderamiento y participación local mediante la corresponsabilidad en la gestión de políticas sociales con redes comunitarias locales, Organizaciones no Gubernamentales, (ONGs), y los propios involucrados, desplazándose las responsabilidades de protección hacia la sociedad civil y la familia; ii) la privatización como mecanismo para aliviar las presiones fiscales; iii) la focalización hacia los sectores en pobreza extrema, en busca identificar con mayor precisión los potenciales beneficiarios con el objetivo de asegurar un impacto per cápita sobre el grupo seleccionado a través de transferencias monetarias o entrega de bienes y/o servicios, con el fundamento de optimizar el uso de recursos escasos y movilizar los recursos sociales existentes¹²; iv) la transitoriedad, fundamentada por el énfasis en la eficacia de obtener resultados a corto plazo para la reducción de la magnitud cuantitativa de la pobreza, y la mejora del capital humano y social como mecanismo para que los propios pobres manejen mejor los riesgos imprevistos, se reinserten en la economía y se beneficien de las oportunidades que brinda el mercado. (Serna, 2007; Franco, 1996)

Al respecto Baráibar señala que:

Estas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar en la región. En éste las políticas adquieren un carácter residual, porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios. La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y a los

¹² Atendiendo situaciones sociales transitorias, y sin cuestionar los problemas distributivos de fondo para revertir los procesos de exclusión social (Franco, 1996)

programas sociales se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano. El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que conforman la categoría de “la no pobreza extrema”. En congruencia con lo anterior, los apoyos son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado. (Baraibar, 2009; 60)

En consonancia con ello, Migdalia (2012) identifica tres etapas que marcan gradualmente la configuración que asumen las prestaciones sociales destacando que, más allá de la variabilidad en términos de las áreas de intervención, tienen como común denominador la atención de los problemas asociados a la pobreza y exclusión social.

La primera etapa, comprende el período que va desde mediados de los 80" hasta los primeros años de los 90", son intervenciones compensatorias, transitorias y focalizadas a sectores sociales de extrema pobreza considerados indigentes. Estas intervenciones suponían que la dinámica de ajuste y saneamiento económico favorecería el crecimiento y la superación de las situaciones de privación socio- económica. (Midaglia, 2012)

La segunda etapa, se inicia a mediados de los 90" y se caracteriza por la ampliación de la cobertura a nuevos segmentos de la población en situación de extrema pobreza, y a diferencia de los anteriores se concibieron como estrategias con cierta permanencia. Estas iniciativas se implantaron al constatarse que las etapas de crecimiento económico no modificaban por si solas las condiciones de bienestar de las personas que se encontraban en la pobreza. (Midaglia, 2012)

La tercera etapa, que va desde el 2000 hasta el presente, se implementan nuevas prestaciones de alcance nacional que caracterizan a las políticas sociales implementadas en la región, éstas son, los Programas de Transferencia de Renta Condicionada, PTRC. Estos programas se centran en la ausencia de nexos con las prestaciones provenientes del ámbito del mercado de trabajo, y consisten en una transferencia monetaria específica a unidades familiares que reúnen un conjunto de características que lo ubican como pobres según criterios previamente definidos, y exigen como condición de la transferencia contrapartidas generalmente en salud y educación. (Midaglia, 2012)

El enfoque que orienta a estos programas tiende a trasladar el fenómeno de la pobreza a la esfera individual o familiar, colocando el énfasis en la falta de capacidades individuales para integrarse y competir en el mercado. Se entiende así que, mediante la transferencia de ingresos y la inversión en

capital social y humano por un tiempo determinado, las personas lograrán su desarrollo individual en el mercado. (Midaglia, 2012; Martino, Cafaro, Paulo, 2015)

En suma, las políticas de combate a la pobreza son parte de un tipo de respuesta sugerida por los organismos internacionales a partir de los 90", que asumen un carácter residual, asistencial, atomizado y compensatorio, en tanto deben ocuparse de aquellos individuos que son "incapaces" de integrarse al mercado y que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social comprobable.

Así, mientras el mercado regula la vida de los "más capaces", el Estado, a partir de la gestión focalizada de la pobreza se desentiende de ella dejándola reposar en la moral individual filantrópica, mediante un mínimo de subsistencia. (Álvarez Leguizamón, 2002:83).

Vecinday señala que,

De este modo, más allá de condiciones sociales, la pobreza remite a atributos propios del individuo al ser entendida como «ausencia de capacidades» que afecta el potencial de la persona para la generación de ingresos. La intervención del Estado debe tender a desarrollar estrategias capacitadoras dirigidas a los individuos en situación de pobreza con la finalidad de que éstos logren su desarrollo en el mercado. (Vecinday, 2010; 89)

2.2 De la emergencia a la estrategia: principales lineamientos en las reformas del campo social en el siglo XXI

La década del 2000 marca una nueva etapa en el país, marcada por el acceso al gobierno del FA en el año 2005, fuerza política denominada de "izquierda o progresista". Este partido antes de acceder al gobierno mantuvo una firme oposición a la orientación asumida por las políticas sociales, como a su modalidad de gestión e implementación. (Midaglia, 2007b; 141)

Actualmente, luego de tres gobiernos consecutivos del FA, es posible reflexionar acerca del papel asumido por el Estado respecto a la modalidad en que se orientan, definen, implementan y gestionan las políticas públicas, y en particular las políticas sociales, y con ello identificar las líneas de continuidad o ruptura planteadas por el actual gobierno en relación con las establecidas por las administraciones anteriores a cargo de los partidos tradicionales. (Midaglia, 2007b)

El primer gobierno del FA comienza su administración llevando a cabo un conjunto de medidas con el propósito de dar respuesta a la emergencia social, en materia de pobreza, desempleo, segmentación territorial y desigualdad social, producto de las graves consecuencias sociales

generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002, caracterizada por el aumento de los niveles de pobreza que alcanzaron a poco más de un tercio de la población 31,9% en 2004. Haciendo expresa su intención de transformar la matriz social de protección vigente, bajo el emblema “Uruguay Social” (Midaglia, 2007b).

En marzo del 2005 se crea mediante la Ley N° 17.866 el MIDES¹³, siendo desde entonces el organismo rector en materia de políticas sociales en todo el territorio nacional. Esta secretaría incorpora bajo su tutela a institutos sociales dispersos hasta entonces en el entramado público, tales como el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay -INAU-, el Instituto Nacional de la Juventud -INJU- el Instituto Nacional de las Mujeres -INAMU- (actualmente Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES), y el Programa Infancia y Familia -INFAMILIA-.(Midaglia, 2007b).

Con la creación del MIDES como organismo rector en materia de políticas sociales, se reordenó el campo social, frente a la fragmentación y desarticulación de la oferta pública existente en esta área hasta entonces. Al mismo tiempo, tendió a debilitar el uso de mecanismos institucionales de excepción o “by pass” con el traslado de diversos programas e institutos a su propio seno, traduciéndose en la localización de un conjunto importante de programas y dispositivos de “combate a la pobreza”. De modo que, el MIDES frente a la compleja función de coordinar y articular la oferta pública direccionada a los estratos pobres presenta una serie de dificultades de distinta naturaleza: i) de índole estrictamente institucional, referida a la ausencia de espacios instituidos con recursos propios (humanos, materiales, financieros) y legitimados en el plano estatal para esa tarea; ii) a la desigualdad de poder en términos de tradición, capacidad organizativa e institucional (procedimientos, cuadros funcionales especializados, infraestructura disponible); iii) en relación a los montos del presupuesto público que disponen las clásicas áreas sectoriales (Trabajo, Salud, Educación y Vivienda) comparativamente con la nueva entidad ministerial; iv) de naturaleza específicamente política, referidos a que los avances en la coordinación responden en gran parte a la voluntad de cooperar por parte de las autoridades sectoriales de turno en pos de una intervención pública eficiente, cuyos réditos políticos inmediatos son difusos. (Midaglia, 2013; 21-22)

De este modo, el cometido del MIDES refiere a: “la atención de la emergencia social, como condición insoslayable para la construcción de ciudadanía en el marco de una estrategia de integración social de carácter estructural, permanente y universal.”(MIDES, 2009; 1)

¹³“El MIDES como organismo rector de las políticas sociales tiene los cometidos de coordinación, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional; busca la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo poniendo énfasis en la distribución de la riqueza”.(MIDES, 2009; 1)

La creación de los Ministerios de Desarrollo Social impulsado en la región¹⁴ en la última década, se corresponden con el actual modelo de desarrollo de orientación liberal, en el que la *cuestión social* pasa a entenderse en términos de pobreza y se enfrenta con políticas asistenciales. Por esta razón, los clásicos Ministerios de Trabajo se desmarcan de las recientes problemáticas sociales o solo las incorporan de forma tangencial. (Migdalia, Castillo, Fuentes, 2010)

Al igual que en los diferentes países de la región, en Uruguay el gobierno del FA incorpora a partir del 2005 los PTRC, en respuesta al empobrecimiento de amplios sectores de la población generados por las reformas orientadas al mercado en los años 90". Desde el MIDES se crearon programas de transferencia de renta condicionada, primero se crea Plan Nacional de Emergencia Social -PANES- (del 2005 hasta fines de 2007), y a partir del 2008 hasta la actualidad, se propone como estrategia el Plan de Equidad (PE), el cual comprende el régimen de Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE) y la tarjeta Uruguay Social (TUS), los cuales pueden ser ubicados como programas "centrales" por su cobertura, en el "combate a la pobreza".

El PANES fue una política macro implementada con el objetivo de dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país, estaba integrado por siete componentes: i) Ingreso ciudadano; ii) Tarjeta alimentaria; iii) Rutas de Salida; iv) Programa de atención a los sin techo; v) Apoyo educativo en zonas de contexto crítico, vi) Mejoramiento del hábitat; vii) Trabajo por Uruguay. (MIDES, 2009)

Brevemente estas iniciativas tenían por finalidad:

El ingreso ciudadano¹⁵, consistió en una transferencia monetaria con contrapartidas en salud y educación de niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años. Dicha transferencia se encontraba condicionada a la participación de un integrante del hogar al programa socioeducativo Rutas de Salida (CRS). (MIDES, 2009)

La iniciativa CRS¹⁶, consistió en una experiencia socioeducativa-comunitaria que apuntó a la implementación de estrategias para salir de las diferentes situaciones de emergencia social. Sus objetivos fueron la recuperación de la capacidad de lecto - escritura, capacitación y abordaje de la dimensión subjetiva, fomento de los derechos de ciudadanía y la autoestima, e incorporación de los "protagonistas" en diversas actividades comunitarias. La concurrencia a dicho programa era de

¹⁴En el cono sur podemos ubicar la emergencia de estos Ministerios en Argentina (1999), Brasil (2004), Chile (1990), Paraguay (2009) y Uruguay (2005) y a los que se agregan Ecuador (2007), Perú (2011), Venezuela (2005), Guatemala (2012), Panamá (2005) (Migdalia, Castillo, Fuentes, 2010)

¹⁵ En su totalidad abarcó a 102.353 individuos de 440 localidades, transfiriendo el ingreso ciudadano a 88.600 hogares. (MIDES, 2009)

¹⁶ A este programa fueron convocados 16.175 jefes de hogar, distribuidos en 780 grupos en todo el territorio nacional. (MIDES, 2009)

carácter obligatorio e implicaba la suspensión del ingreso ciudadano en caso de no participar. Éste programa fue gestionado por ONG en convenio con el MIDES. (MIDES, 2009)

Atención a los Sin Techo (PAST), el programa se inició con el PANES pero continúa como una política permanente. Actualmente, ofrece a la población en situación de calle un centro de refugio, principalmente para las horas nocturnas. (MIDES, 2009)

Plan Alimentario, fue otro de los programas del PANES vigente hasta hoy, se trataba de una tarjeta de alimentos, hoy llamada Tarjeta Uruguay Social (TUS). (MIDES, 2009)

Mejoramiento del Hábitat¹⁷, tuvo como finalidad contribuir a la mejora de la calidad de vida en los hogares que se encontraban en situación de emergencia crítica habitacional, en ámbitos rurales o urbanos. Brindó ayuda en materiales y en asistencia técnica. (MIDES, 2009)

Trabajo por Uruguay (TXU)¹⁸, es el programa antecesor de UT, buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales, mediante la realización de proyectos de interés comunitario, mejora ambiental y promoción de iniciativas culturales y sociales. Para participar del mismo las personas debían ser mayores de 18 años, desocupados, titulares del ingreso ciudadano y no percibir ningún otro tipo de prestación social, con excepción de asignaciones familiares o prestaciones por discapacidad. (MIDES, 2009).

Con la implementación de los PTRC, asistimos a una política focalizada, donde la asistencia social está dada para aquellos “pobres” que pueden comprobar su calidad de tal, mediante mecanismos individualizantes, con un fuerte contenido despolitizante y de cuño moralizante:

Los PTRC imponen contrapartidas y requisitos de ingreso de características individuales y responsabilidades privadas, esto lo tiñe de un sesgo moralizante. Es una propuesta que primero desconfía y exige demostraciones “objetivas” de la supuesta pobreza para luego otorgar el beneficio. (...) Así el pobre, ubicado como careciente, expresa la individualización y responsabilización sobre su situación. Una lógica privatista que despolitiza el conflicto de clase y presenta “la pobreza” como un problema personal y privado. (Mariatti, 2015; 61)

En relación a las políticas implementadas por el FA, Midaglia y Antia (2007), afirman que el gobierno del FA asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas respecto a la reformulación

¹⁷ De acuerdo a documentos del Mides, alrededor de 5.200 familias, han logrado mejorar su vivienda con su propio esfuerzo. (MIDES, 2009;9)

¹⁸ En el período de setiembre de 2005 a diciembre de 2007, se crearon 15.449 cupos en todo el país y participaron 15.684 individuos. (MIDES, 2009;5)

del sistema de bienestar y protección vigente en el país. De corte restaurador (por la reinstalación de los Consejo de Salarios) de tipo innovador, (con la implementación del Plan de Emergencia, Plan de Equidad, Reforma del Sistema de Salud y Reforma Tributaria) y de manejo cauteloso (en las áreas de la Educación Pública y de Seguridad Social).

En este sentido las autoras señalan:

En líneas generales se advierte que esta Administración llevó a cabo una serie de innovaciones y reajustes de un conjunto de prestaciones sociales, que en alguna medida parecen diferenciarse de los instrumentados en el pasado. La dirección de estos cambios tiende a reposicionar al Estado como un agente de protección social, ya sea regulando la fijación de las pautas salariales, compitiendo y administrando la provisión de bienes básicos como los de salud, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. A esto se agrega la reformulación de una política pública esencial en la determinación de las nuevas pautas distributivas que caracterizan al país, como es la reforma tributaria. (Midaglia, y Antia, 2007; 21)

El PANES como política social representaba para el MIDES uno de los desafíos fundamentales de los programas sociales que signan las políticas impulsadas en esta era, a saber, evitar que queden afuera aquellos a los que están destinados o que ingresen los que no deberían. Para lo cual, se dispusieron una serie de instrumentos que permitieran determinar con la mayor exactitud posible “(...) si un hogar cumple, o no, con las características requeridas para ser protagonista del programa.” (MIDES, 2009; 3). Para ello, al iniciarse el PANES, el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (UDELAR), construyó un instrumento, denominado Índice de Carencias Críticas (ICC), que asignaba un puntaje a cada hogar postulante según sus características. Entre los elementos evaluados se encontraban: existencia de menores de cinco años, promedio de años de educación de los adultos y existencia de servicio sanitario. (MIDES, 2009)

Es decir, que el ICC (en forma de algoritmo) consistió en una combinación y ponderación de distintas características no monetarias de los hogares con el propósito de dar cuenta del nivel de ingresos y el grado de vulnerabilidad de los mismos. Su implementación estuvo sujeta a visitas en los hogares por personal técnico (no calificado), que mediante la aplicación de un formulario estandarizado permitía comprobar la corrección de los resultados del algoritmo, el cual determinaba los hogares que eran pasibles de ser beneficiarios y aquellos que no. (MIDES, 2009:3)

El objetivo del ICC es traducir a una expresión numérica la situación socioeconómica de cada núcleo familiar, realizando una valoración integral

de la misma. Esto permite realizar un abordaje a una cantidad mayor de casos, a la vez que proporciona transparencia al proceso, y un pie de igualdad para la población evaluada, al dejar de lado las discrecionalidades que puede tener un abordaje netamente cualitativo. (MIDES, 2012)

De modo que, se asiste a una transformación en los dispositivos de intervención en el campo social, donde el ICC se considera el mecanismo más eficiente para la selección de los beneficiarios, lo cual genera en acuerdo con Pérez y Vecinday:

(...) un proceso de división creciente del trabajo técnico en el campo socio asistencial donde por una parte se tecnifica cada vez más la protección social y por otro se desprofesionaliza el trabajo directo con familias, niñas, niños y jóvenes en extrema vulnerabilidad. En el primer caso, vemos la selección de la población beneficiaria mediante instrumentos como el ICC y el control de prestaciones mediante complejos sistemas de información que instauran nuevas formas de vigilancia sobre las poblaciones, así como el armado de listas de «beneficiarios» en función de criterios predefinidos. En este sentido se elevan a vanguardia decisoria, nuevos saberes que hasta ahora tenían poco o nada que ver con la selección de los beneficiarios de la asistencia. (Pérez y Vecinday 2016; 100)

En acuerdo con Vecinday, estas nuevas modalidades sociopolíticas de intervención que jerarquizan la tarea tecnoburocrática de los especialistas de la gestión social frente a la tarea del agente de la asistencia, tiene implicancias directas, por una lado, para los operadores del campo social, y para el Trabajo Social en particular, en la medida que el conocimiento y la intervención no se constituyen como momento único, se pierden los dispositivos de “asistencia completa” que exigían espacios de interacción cara a cara:

Actualmente, es posible prescindir del sujeto para determinar su exposición a factores de riesgo. De este modo, al estar en presencia de instrumentos concretos de evaluación del riesgo, el espacio de autonomía relativa del operador de campo se ve reducido: este espacio de «autonomía relativa» encuentra su soporte en el potencial recategorizador del riesgo en el uso de los instrumentos. (Vecinday, 2010; 126-127).

Y por otro lado;

La “caja negra” del Índice de Carencias Críticas (ICC) impide que las personas “entiendan cómo se accede al programa” pues su sofisticación opaca “los criterios de elegibilidad” por lo que difícilmente puede insertarse en una lógica de derechos. Queda entonces atribuida a las profesiones asistenciales las tareas que refuerzan sus roles tradicionales de acompañamiento, control y socialización sin incentivos más que los derivados del miedo a

que la prestación “caiga” por incumplimiento. (Pérez, y Vecinday, 2016; 99)

En términos generales, respecto a los resultados obtenidos por el PANES, el MIDES afirma en sus evaluaciones que el mismo garantizó mínimos de subsistencia con suministros de alimentación, ingresos monetarios y servicios de salud. Se fortaleció el ejercicio de derechos, la recuperación de la autoestima, y la integración de las personas en redes sociales y vecinales. (MIDES; 2008:11)

Una vez finalizado el PANES, a partir del 2008 se pone en marcha el PE, el cual si bien mantiene continuidades en relación a su precedente, implicó un primer paso en la modificación de la matriz de protección social que se ha venido gestando desde la llegada del FA al gobierno. La diferencia radica que mientras el PANES se implementó como una estrategia a corto plazo (la emergencia), el PE se proyectó desde un enfoque de largo plazo, con el fin de trascender la problemática de la pobreza e indigencia. (Midaglia, 2013:9)

En este sentido, en el PE se destaca que:

Interesa recordar que el papel que ha cumplido la Protección Social no es ni ha sido contraria a la lógica del mercado como lo demuestra la evidencia histórica de los países desarrollados, especialmente los europeos, y nuestra propia tradición en materia de seguridad social. Sin embargo, la Protección Social ha buscado imbuirlo de normas, pautas y procedimientos que contemplen la dignidad y bienestar humano como principios y fines primordiales, lo que implica por tanto, domesticar el funcionamiento del mercado. (Plan de Equidad, 2008:9)

De modo que, el mercado sigue siendo el actor privilegiado por excelencia, “la seguridad social realiza una socialización generalizada de los riesgos al “cubrir” a los asalariados, sus familias y finalmente a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. La ayuda social, hereda la antigua función de la asistencia, esto es, dispensar recursos subsidiarios a la población cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo asalariado o la propiedad.” (Castel, 2005; 389-390) Herencia que los hacen dependientes de la ayuda social, incluso cuando son de derecho. Por lo cual, no se puede confundir un intercambio de tipo mercantil, con el derecho a estar protegido, que subordina en este caso el acceso a las prestaciones por su condición de “beneficiario”. (Castel, 2005,423)

En el próximo capítulo se expondrán los componentes que integran el PE con el fin de identificar sus principios orientadores, lo cual nos permitirá contextualizar el programa Uruguay Trabaja en el esquema de protección social vigente dirigido a la pobreza

CAPITULO III

El Plan de Equidad y su propuesta de política social en la actualidad

Este capítulo está centrado en la última reforma del sistema de protección social, el PE, con el fin de identificar los principios y fundamentos que nos permitan contextualizar la estructura institucional que comprende al programa que constituye el caso de estudio, como es el Programa Uruguay Trabaja.

3.1 Principios y Fundamentos del Plan de Equidad y de La Red de Asistencia e Integración Social (RAIS)

Es posible identificar tres grandes líneas de acción que fundamentan el PE, y que por tanto, constituyen los principios que promueven la reconfiguración de la nueva matriz de protección social. Estas acciones están dirigidas hacia: i) los hogares que están incorporados al mercado formal de trabajo; ii) la regulación de la provisión privada y pública de los servicios sociales; y iii) aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones. (Plan de Equidad, 2008:9-10)

La nueva matriz de protección social es concebida como una reforma social para toda la población, en cambio, La RAIS, apunta a los sectores socialmente más vulnerables y aquellos grupos que no han logrado superar la línea de pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano (en términos de nivel educativo alcanzado, competencias adquiridas, experiencia laboral y social) y social (individual y colectivo), así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales son todavía precarias. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014; 11-12). En consecuencia, se asume un enfoque multidimensional de la pobreza y vulnerabilidad social, al incorporar a la insuficiencia de ingresos dimensiones psicosociales, culturales e institucionales. (Plan de Equidad, 2008; 59)

Este enfoque multidimensional se reconoce en la tendencia que han asumido las políticas sociales desde los 90", y tuvo que ver con la reconceptualización de la pobreza en términos de vulnerabilidad social, cobrando centralidad dos ideas que vienen caracterizando a las políticas de "combate a la pobreza", por un lado, el reconocimiento de situaciones de heterogeneidad social de los sujetos y grupos sociales que caían bajo la categoría de pobreza económica, y por otro, la identificación de "activos" y recursos de capital social capaz de ser movilizados por las personas, hogares y colectivos en situación de pobreza.(Serna, 2012:8)

Esta perspectiva presenta múltiples implicancias conceptuales y empíricas para pensar las políticas de “combate a la pobreza”, en tanto los públicos objetivos son reinterpretados como agentes con recursos económicos y sociales propios, con potenciales (activos) capaces de ser reinsertados en los circuitos económicos y sociales como mecanismos de salida de la condición de pobreza en la que se encuentran. Otro aspecto a considerar de este enfoque refiere a las innovaciones metodológicas y empíricas para el diseño de las políticas sociales, al reformularse la visión tradicional que se concentraban en la línea de ingreso como determinante único de la prestación social, y plantearse un tipo de intervención social más flexible y diversa para atender distintas fronteras en el espacio social según las diversas situaciones de vulnerabilidad. (Serna, 2012; 8-9)

Este enfoque multidimensional de la pobreza se inscribe en un abordaje teórico que intenta captar e identificar diversos aspectos de la vida individual y familiar para caracterizar y medir la pobreza o vulnerabilidad social, al incorporar variables vinculadas a la esfera privada y familiar, referidas a decisiones sobre la educación, la salud y la economía-doméstica, entre otras. Además de aquellas más públicas como son los vínculos con los servicios de asistencia, formas de acceso, condiciones, tiempo. (De Martino, Cafaro, Bevilacqua, 2015; 82) Este tratamiento de identificación de la población en condiciones de pobreza “(...) se basa en la creencia de que la pobreza es causada o producida no por falta de empleo o salarios dignos, sino sobre todo, por carencia de capacidades y poder de los pobres, por debilidad en el acceso a titularidades, o porque las instituciones no les son útiles. (Álvarez Leguizamón, 2005; 108)

El PE tiene como propósito, fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales. Estas acciones apuntan a promover parámetros aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el “bienestar de los uruguayos”. (MIDES, 2009).

Esta iniciativa se establece como una propuesta a largo plazo, y se estructura en base a una serie de definiciones de distinta naturaleza, que combina políticas públicas de corte universal de tipo contributivos, con programas de tipo no contributivo destinados a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Siendo así, se construye a partir de dos componentes: i) los “componentes estructurales de la Matriz de Protección Social”, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo; y ii) los componentes específicos que conforman la RAIS, que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción, centrados en medidas afirmativas de carácter temporal a favor de las poblaciones, familias, individuos y territorios más vulnerables (Plan de equidad, 2008)

Los componentes estructurales comprenden: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de la salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. En tanto los componentes específico incluyen: i) el régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias - Asignaciones Familiares (AFAM-PE¹⁹) y Pensiones a la Vejez; ii) seguridad alimentaria –TUS); iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social; vii) políticas de atención de la discapacidad. (MIDES, 2009) En esta dimensión, el PE pretende consolidar y expandir el sistema de asistencia social, articulándolo con el resto de políticas sociales ya institucionalizadas, es decir, las prestaciones sectoriales clásicas y/o reformadas de opción universal como educación y salud. (MIDES, 2008)

La creación de la RAIS, supone una nueva organización de la política social dirigida a la pobreza y pobreza extrema que institucionaliza un polo asistencial no contributivo, que pretende alcanzar la actual estructura de “riesgo sociales” que derivan de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como también al conjunto de atributos personales (edad, género, origen étnico-racial) que están asociados a la vulneración de derechos. Esta Red se constituye a partir de un conjunto de intervenciones público estatales de prestaciones focalizadas y orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas (pobreza, segmentación social y desigualdad), con la pretensión de consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social a favor de la superación de la pobreza y la reducción de la brecha social. (Consejo Nacional de Política Social, 2011; Plan de Equidad, 2008)

Siguiendo a Vecinday (2010; 120), podríamos decir que el enfoque de riesgo por el que se orienta la RAIS, se instituye como un mecanismo idóneo para determinar, designar y nombrar a aquella población que tiene el derecho a recibir determinadas prestaciones, como “pobres merecedores”. El enfoque de riesgo constituye un método que permite a partir de la focalización mediante criterios predefinidos técnicamente: i) hacer un recorte dentro de un conjunto poblacional a partir de la determinación de ciertas características y comportamientos individuales; ii) la regulación de derechos mediante operaciones de carácter técnico-burocrático; al tiempo que iii) otorga cierta

¹⁹En el pasaje del PANES al PES, se implusa la transformación del viejo sistema de AFAM en una política de transferencia monetaria, al sistema tradicional de protección social, mediante su incorporación a las AFAM –PE, que a diferencia de la tradicional que se otorga cada dos meses esta se otorga de manera mensual, y establece como condición la concurrencia a instituciones educativas (de niños, niñas y adolescentes a primaria a partir de los cuatro años hasta los catorce, educación media o superior hasta los dieciocho años) y controles de salud periódicos. (Plan de equidad, 2008)

racionalidad que habilita la fundamentación técnica de la exclusión y la inclusión en la definición de la población beneficiaria.

El enfoque de riesgo se constituye en un mecanismo individualizador a través de operaciones de focalización —determinación de características individuales e inserción en circuitos «protegidos»— y la responsabilización del individuo y su estilo de vida en la explicación y la superación de *hándicaps*. Del análisis de los instrumentos de evaluación del riesgo emerge una reafirmación de la tendencia hacia la búsqueda de modelos formales de intervención profesional, donde la naturaleza de la demanda y el modo de vida de los individuos pasan a ser analizados a partir de estos modelos predefinidos y estandarizados, desde los cuales se propone la intervención. La tendencia a la búsqueda de modelos formales de intervención profesional aparece reforzada por el soporte necesario a la focalización, que va a requerir: sistemas de información y vigilancia, sistemas de medición y sistemas de selección (inclusión/exclusión). Se intenta comprender la realidad desde un modelo propuesto por la evaluación del riesgo e intervenir para que «lo real» se transforme en función de las prescripciones derivables del modelo. (Vecinday, 2010; 121)

En cuanto a los componentes que integran la RAIS, importa mencionar particularmente aquel referido al caso de estudio de este trabajo: Trabajo Promovido. Este componente, se presenta como una propuesta “innovadora” que sitúa al trabajo como herramienta de integración social, que tiene como finalidad “(...) fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social”. (Plan de Equidad, 2008: 52)

Este componente está integrado, como fue explicitado al inicio, por dos subprogramas; el Programa Uruguay Trabaja (que será profundizando en el siguiente ítem) y el Programa Objetivo Empleo (OE)

En términos generales, ambos programas presentan características similares: la inscripción no otorga su participación automática, son de carácter transitorio, es decir, acotados en el tiempo, 9 meses en el caso de UT y 12 meses para OE, están direccionados a una misma población objetivo, desocupados de larga duración entre 18 y 65 años, que integran hogares pobres, y con menos de nueve años de escolaridad. Para definir operativamente a la población se adopta la aplicación del ICC. Ambos programas son excluyentes entre sí, es decir, la participación en cualquiera de ellos

excluye la posibilidad de participar posteriormente en el otro o en la reedición de programas similares. (Plan de equidad, 2008)

El aspecto distintivo entre ambos, reside en la orientación de sus acciones y espacio de actuación, mientras que “Uruguay Trabaja se concibe como un programa de inclusión social que, a través del trabajo y programas de formación, despliega procesos socioeducativos para fortalecer la empleabilidad de las y los participantes y reintegrar derechos ciudadanos”. (MIDES, 2010: 30) El programa Objetivo Empleo se propone: “(...) insertar en el mercado de trabajo a desocupados/as de larga duración perteneciente a hogares pobres, incentivando la contratación de personal por parte de las empresas privadas a través de la reducción del costo de la contratación.” (Plan de Equidad, 2007: 53)

En tal sentido, OE se orienta al empresariado, a través de un subsidio al costo de contratación disminuyendo el costo laboral del empleador privado, lo que se traduce en una política de incentivo a la contratación de las empresas para que incorporen a personas en situación pobreza y desocupación de larga data a su plantel de trabajadores. En tanto, UT, se constituye en un programa socio educativo laboral orientado a intervenir en los factores personales y familiares que inhiben o dificultan el ingreso al mercado laboral, mediante la realización de trabajos de valor público, espacios de capacitación y formación en competencias transversales y específicas, y un “acompañamiento social” individual, familiar y colectivo para el desarrollo de los procesos de integración al mundo del trabajo, y es ejecutado por el MIDES, y gestionado por ONG y/o cooperativas de trabajo. (Plan de Equidad, 2008)

3.2 Uruguay Trabaja: una iniciativa de combate a la pobreza

Como fuera mencionado, el programa Uruguay Trabaja fue creado mediante la Ley N 18.240, el 27 de diciembre del 2007, lo cual le proporciona cierto carácter “permanente” y reglamentario, a diferencia del Programa que lo antecedió como fue Trabajo por Uruguay.

El Programa Uruguay Trabaja busca:

(...) promover **el trabajo en tanto que factor socioeducativo** (...) y consistirá en un régimen de acompañamiento social **para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye** la realización de trabajos transitorios de valor público y **el otorgamiento de una prestación** que se denominará “**Apoyo a la Inserción Laboral**”. (Ley N°18240, Art.1, Énfasis nuestro.)

Para el logro de este cometido se estableció como 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.** (MIDES, 2013; 4. Énfasis nuestro.)

Y como objetivos específicos;

1. Brindar oportunidades socioeducativas en forma transitoria hasta 35 personas²⁰ por convenio en situación de vulnerabilidad socioeconómica, mediante procesos de inscripción abiertos y sorteos públicos. (MIDES, 2013; 4)
2. Mejorar el ingreso económico de hasta 3000 personas participantes, incorporadas mediante procesos de inscripción abiertos y por sorteo público. (MIDES, 2013; 4)
3. Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas y/o de gestión pública, a través de tareas que contribuyan a su recuperación, promoviendo el desarrollo de destrezas laborales. (MIDES, 2013; 4)
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. (MIDES, 2013; 4)
5. Brindar instrumentos que favorezcan el conocimiento y ejercicio de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales) (MIDES, 2013; 4)
6. Promover el ejercicio del derecho al turismo, la recreación y el esparcimiento. (MIDES, 2013; 4)
7. Facilitar el acceso a servicios públicos de abordaje de situaciones de violencia basada en género y trata.
8. Promover el acceso a servicios y redes de atención especializados para personas usuarias de sustancias psicoactivas.
9. Promover vínculos solidarios y equitativos de género y generaciones. (MIDES, 2013; 4)
10. Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en el área salud. (MIDES, 2013,4)

²⁰El número de participantes por convenio varía según las ciudades y localidades. Para Montevideo en el 2015 fueron de 20 participantes, mientras que en ciudades del interior varían entre 35 a 15 participantes. (MIDES, 2015)

Respecto a la **Población Objetivo** para la cual UT es pensado, define que podrán participar las **personas residentes en el país, mayores de 18 años y menores de 65 años de edad**, que reúnan las siguientes condiciones: poseer nivel de **escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico** o su equivalente. **Haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a dos años**, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción (se admitirá hasta tres meses de aportes laborales dentro del período de 2 años), e **integrar hogares**²¹ **en situación de vulnerabilidad socioeconómica**, conforme a criterios estadísticos, (teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria). (Ley N° 18240, Art.5. Énfasis nuestro)

De los requisitos y condiciones anteriormente mencionadas para participar de UT, se desprende que el estar desocupado²² por un período mayor a dos años, hace referencia exclusivamente al mercado formal del trabajo. De acuerdo a los criterios establecidos por el INE, se podría decir que la población que participa en UT no solo son desocupados de larga data propiamente dichos, sino que también comprende a un gran número de trabajadores no registrados en la seguridad social²³, con menos de nueve años de escolaridad que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica conforme a criterios estadísticos.

Respecto a esta última cuestión, la definición asumida de vulnerabilidad socioeconómica coincide con el nuevo régimen de AFAM – PE, conforme a los mismos criterios y términos operativos empleados, identificados a partir del ICC, que supone la aplicación de una fórmula estadística denominada algoritmo, cuyo resultado determina el nivel de vulnerabilidad o no de una persona o núcleo familiar, y por ende, si es posible o no de percibir cualquier tipo de prestación, y en este caso en particular, de participar en UT.

De ello se desprende, por un lado, la existencia de un segmento poblacional que se califica como “núcleo duro” de la pobreza hacia el cual están dirigidos las políticas y programas de combate a la pobreza, lo cual deja en evidencia que el crecimiento económico no es condición suficiente para la mejora de la situación de todas las personas, adquiriendo centralidad la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional. Y por otro lado, al no existir una definición teórica del

²¹Entiéndase por hogar el núcleo constituido tanto por una sola persona como aquel integrado por un grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia (INE, 2006)

²²El INE define como desocupados a aquellas personas que durante el período (en que se realiza la encuesta), no estaban trabajando por no tener empleo, pero que buscaban un trabajo remunerado o lucrativo, y que se encuentran disponibles para comenzar a trabajar. Esta categoría comprende a las personas que trabajaron antes pero perdieron su empleo (desocupados propiamente dichos), y aquellas que buscan su primer trabajo. Los desocupados propiamente dichos incluyen a los que reciben un subsidio estatal (seguro de paro) y a los que no lo reciben”. (INE; 2006; 6).

²³Lo cual implica que el trabajador se encuentra desprotegido ante sucesos tales como la enfermedad, accidentes laborales, despido, y jubilación. (INE, 2006)

concepto de vulnerabilidad social del ICC, se plantea un tipo de intervención social flexible y diversa para atender las distintas fronteras más o menos laxas en el espacio social según las diversas situaciones de vulnerabilidad, a diferencia de aquellas estrategias que se basan en un enfoque normativo²⁴. En este sentido, los métodos flexibles parecen herramientas interesantes a desarrollar pues pueden ser complementados con enfoques normativos para elegir las dimensiones relevantes (Mides, 2012; Serna, 2012:7; Arim y Vigorito, 2007; 14)

Siguiendo esta dirección en la selectividad o focalización de la población, a partir del 24 de octubre del 2013, se dispone por el programa un “sistema de cupos”, mecanismo que se presenta como garantía para promover la igualdad de oportunidades, “(...) a fin de contemplar a grupos que sufran discriminación de género, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de sustancia psicoactivas u otros factores”. De esta manera, el programa introduce acciones afirmativas para contemplar aquellos grupos de población que sufren mayores niveles de vulnerabilidad.” (MIDES, 2013; 3)

En tal sentido, a partir de la edición de 2014 se distribuyen cupos especiales²⁵ sobre el total de cupos para todo el país, en un 8% para personas afrodescendientes, un 4% para personas con discapacidad y un 2% para personas trans. En el caso de las personas con discapacidad y trans, deben acreditar su condición mediante el registro de inscripción en la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad (CNHD) para las primeras, mientras que las trans deben ser titulares de la TUS. De no contar con tal requerimiento se deberá iniciar el trámite correspondiente en ambos casos.

Al mismo tiempo, se establecen por la Ley N° 18240 una serie de incompatibilidades tanto para la postulación como participación en UT, que de ser comprobadas cualquiera de ellas implicará la eliminación de la nómina de postulantes o el cese automático del programa según corresponda. A saber; i) haber participado de las ediciones anteriores de UT por un período mayor a tres meses. La incompatibilidad al crearse UT era haber participado en el Programa “Trabajo por Uruguay”, pero hoy pueden inscribirse y participar quienes transitaron por el mismo; ii) quienes se encuentren en actividad laboral formal o, en su caso, perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilaciones de cualquier naturaleza, servidos por instituciones de seguridad social o equivalentes, nacionales o extranjeras; iii) los titulares o integrantes, aun sin

²⁴ La formulación del ICC se fundamenta en que, el país no cuenta con una medición oficial de pobreza que integre las privaciones de los hogares según las dimensiones enumeradas en la Ley N°18227 AFAM-PE como son: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria, por tanto, la construcción del ICC como mecanismo de selección de población objetivo se constituye en una “medida sintética” que busca incorporarlas. (ICC,2013;7)

²⁵ El sistema de cupos a determinados grupos minoritarios, se sustenta en idea que “La acción positiva es legítima y es el remedio por excelencia para la discriminación cuando está arraigada en una determinada estructura social. No tiene una función exclusivamente resarcitoria de las víctimas actuales de la discriminación, tiene un objetivo claro de reequilibrio y redistribución de las oportunidades (...)”. (González, 2006; 396).

actividad, de empresas activas registradas ante el Banco de Previsión Social (BPS) o, en su caso, la Dirección General Impositiva. (DGI). (Ley N° 18240, Art 6).

Cumplir y demostrar las condiciones y requisitos de la población objetivo estipulada por UT, es condición necesaria pero no suficiente para participar, dado que la inscripción al programa no implica la participación automática en el mismo, sino que ésta se determina mediante sorteo público por zona²⁶ en el caso de Montevideo y localidades en el interior del país, y se configura una nómina de “participantes” (igual cantidad de titulares y suplentes). Posteriormente se chequean los datos de las personas seleccionadas a través de BPS de acuerdo a los requisitos y condiciones ya detalladas.²⁷

En cuanto a los contenidos y propuesta del programa, implica una carga semanal de 30 horas, distribuidas en 6 horas diarias, por un período de 9 meses. Se prevé, que por el tiempo de su participación en UT las personas perciban una prestación denominada “Apoyo a la Inserción Laboral”, que implica una partida mensual en dinero de 2,35²⁸ Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). EL valor nominal de una BPC a partir de enero del 2016 es de \$ 3.340 (tres mil trescientos cuarenta pesos uruguayos)

De ello se desprende, por un lado, el carácter transitorio que caracterizan a las políticas de combate a la pobreza que buscan establecer “un puente” que conduzca a los sectores en condición de pobreza y extrema pobreza hacia otras políticas de carácter universal o hacia su autonomía en la búsqueda de empleo en el mercado formal, como es el caso de UT. (MIDES – FCS/DTS, 2013)

Desde el programa se argumenta que;

A lo largo del programa se busca revertir las barreras que dificultan la inclusión al mercado de trabajo y que refuerzan situaciones de exclusión social.- Aspectos vinculados a la sociabilidad, al desarrollo de vínculos y a la integración a redes sociales son especialmente atendidos, ya que las y los participantes destacan las situaciones de soledad y aislamiento, valorando especialmente la vivencia de la grupalidad y el compañerismo. (Mazzotti, 2009: 5)

²⁶En Montevideo se distribuyen las zonas mediante la jurisdicción de los Centros Comunales Zonales -CCZ-, de la Intendencia de Montevideo -IM-. (MIDES, 2013)

²⁷Al identificarse situaciones en que no existe registro de la persona se requiere hacer entrevistas domiciliarias para recabar información sobre la situación de vulnerabilidad socioeconómica, aplicándose el ICC. Una vez realizado el sorteo y el chequeo ante BPS; el MIDES entrega a cada OSCs y/o Cooperativa de Trabajo encargada de gestionar el programa, la lista de “participantes” a convocar para cada grupo. En caso de renunciadas, personas no ubicadas u otras situaciones se debe informar al Mides quien enviará un suplente. En caso que el postulante no sea convocado luego del sorteo público, por no cumplir con los requisitos de participación y no haga acuerdo con ello, tendrá derecho a presentar su reclamo mediante carta dirigida a la dirección del Programa, situación que será evaluada, y se notificará la decisión final. (MIDES, 2013)

²⁸Lo que equivale al primero de febrero del 2016 a \$ 8350 en su valor nominal.

En consecuencia ello supone que el tránsito de las personas en UT por el período de 9 meses conduce al encuentro de trabajo en el mercado formal, al romper con las barreras “personales” que entorpecen su acceso. El énfasis está colocado en la modificación de la conducta de las personas, quienes necesitan realizar “cambios comportamentales” para integrarse a la sociedad, al mercado, y no viceversa. El supuesto que subyace a este tipo de programas, es que aquellos que están dispuestos a salir de su situación lo harán en el tiempo prefijado, a modo de evitar que la población asistida se vuelva dependiente de la asistencia. (Bentura, 2012)

Al respecto Bentura señala;

La integración deviene, de una característica que se le aporta al individuo; no es una sociedad que integra sino un individuo con voluntad de integrarse. La individualización de lo social es evidente en un discurso que acaba responsabilizando, aunque no culpando, al individuo que debe recibir asistencia para reconstruir su autoestima, ya que lo que impide su integración es, no una sociedad que excluye, sino su falta de autoestima, de inserción comunitaria. (Bentura, 2010; 264)

En relación a lo anteriormente expuesto, resulta sugestivo que la prestación que reciben los participantes se la denomine como “Apoyo a la Inserción Laboral”, la cual no reviste carácter salarial²⁹, podría sintetizarse que: i) el trabajo como contrapartida se evalúa en su componente de potencial integrador y no en su capacidad de producir valor; ii) la prestación material es menor a la que se puede obtener en el mercado y logra legitimarse como acción humanitaria de rescate ante la emergencia; iii) pone en cuestión el alcance y la pretensión de esta política como un nuevo tipo de protección social centrada en el reconocimiento del derecho ciudadano. (Bentura, 2012)

De modo que, parece primar;

(...) una lógica de primarización del sujeto, pues la noción de ser humano y de bienestar que informan las definiciones de pobreza más extendidas y las correspondientes estrategias para su reducción, tienen como trasfondo no explicitado una visión elemental del sujeto y sus necesidades. El nivel de base de satisfacción de sus necesidades de consumo y “umbral de ciudadanía”, cuya garantía correspondería a la política social, se constriñe a la satisfacción de demandas de muy bajo perfil, para asegurar una reproducción centrada en el plano biológico, de espaldas a la complejización de las necesidades y de sus

²⁹No obstante, si se computa el periodo de participación a efectos jubilatorios e incluye Licencia por Enfermedad, Licencia Especial por Maternidad (Ley N° 19.161), Inactividad Compensada por Paternidad (Art. 9 de la Ley N°19.161), Licencia por Matrimonio (Art.6 Ley N°18.345), Licencia por Duelo (Art.7 Ley N°18.345), Donación de Sangre (Art.1 Ley 16.168) este derecho no podrá ser ejercido más de dos veces al año. Derecho a Papanicolau y Radiografía mamaria para las mujeres (Art. 2 Ley N° 17.242) y Seguro por accidente de Trabajo por medio del Banco de Seguros del Estado BSE. (MIDES, 2015)

satisfactores que ha tenido lugar en la sociedad contemporánea.
(Espina, 2011; 31)

Respecto a los espacios de actuación del programa, se destacan como principales; i) el área operativa ii) la capacitación iii) y el acompañamiento social, y como subsidiarios: i) apoyo alimenticio, ii) salud bucal, iii) Salud Ocular, iv) Turismo Social.

El área operativa, refiere a las tareas a desempeñar en diferentes instituciones u organismos por parte de la población destinataria, las cuales se realizarán en cuatro días a la semana, siendo éstas tareas consideradas de valor público. Se señala que;

El desarrollo de las tareas³⁰ operativas conforma un área del Programa donde se estructuran diferentes procesos de la experiencia socioeducativa. La ejecución planificada y organizada de las tareas, supone no solo ejecutarlas en un tiempo acorde, sino que promuevan en los/as participantes un aprendizaje individual y colectivo; de habilidades y destrezas, así como la adquisición de competencias para la construcción del proyecto personal. (MIDES, 2013; 12)

A su vez, el área de capacitación, implica una propuesta socio - educativa que supone la formación y capacitación integral en competencias transversales y específicas, las primeras mediante el desarrollo de talleres en temáticas referidas a derechos laborales y seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral, uso de sustancias psicoactivas, género y violencia, entre otras; y las específicas, deben estar dirigidas teniendo en cuenta el perfil de la demanda del mercado de trabajo en la zona de influencia en que se desarrolla cada experiencia, las capacidades territoriales, así como otras temáticas que supongan para la población destinataria alternativas de mejora en las estrategias de generación de ingreso. (MIDES, 2013)

El acompañamiento social, es el eje que atraviesa las diferentes áreas de programa, y está orientado hacia el desarrollo del “proyecto personal” de los “participantes”. El “proyecto personal” se construye en base tres dimensiones: la situación social, la educativa y la laboral. El abordaje se realizará en dos niveles, individual y grupal e implica el desarrollo de tres etapas o momentos del acompañamiento social. (MIDES, 2013)

La primera etapa, implica un diagnóstico situacional de cada participante, definiendo el “estado de situación inicial” en que se encuentran al iniciar el Programa, es decir el “punto de partida”. En la segunda etapa, se evalúan los logros y dificultades en base al diagnóstico inicial y se ajustan los

³⁰Las tareas son exclusivamente de recuperación edilicia (pintura, albañilería liviana, reparación de mobiliario, entre otras), excluyendo aquellas tareas no perdurables en el tiempo (limpieza, corte de pasto, entre otras). (MIDES, 2013)

objetivos profundizando en los elementos necesarios para la concreción del proyecto. La tercer y última etapa, es la construcción del “proyecto personal” junto al “participante”, el cual se espera que opere como cierre del tránsito por el programa, a modo de avances alcanzados en relación a la situación inicial y al mismo tiempo contemple un plan posterior al ciclo de Programa. En este sentido, se valorará la construcción y apropiación de la trayectoria de los participantes. (MIDES, 2013; 18-19)

Tal como se señaló anteriormente, los objetivos del programa parecen quedar circunscriptos a la esfera psicosocial del desarrollo de las capacidades individuales y grupales de los “participantes”, lo que indicaría, que los problemas centrales de población a la que está destinada el programa corresponden a la falta de competencias y habilidades que no les permiten superar su situación, construyendo una perspectiva valorativa centrada en la solidaridad entre pares, y en la elevación de la autoestima. En consecuencia, se niegan las causas estructurales de la pobreza y el énfasis está colocado en la idea de incremento del capital social. “(...) el procedimiento ideológico por excelencia es reducir la crisis a un suceso externo, contingente en definitiva, y descuidar, por lo tanto, la lógica inherente al sistema que engendra la crisis. (Zîzêk, 2010: 10)

Al tiempo que pone en cuestión, el alcance como la pretensión de este programa en el reconocimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos, en tanto el criterio predominante que parece asumir es aquel de “ciudadanía asistida”, resumida en la noción que proclama que los pobres deben de ser asistidos y tutelados por el Estado en su desarrollo. No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, sino que se trata de una ciudadanía “subsidiada” que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse con más competencias en su inmediatez. (Cardarelli, Rosenfeld; 2000)

De modo que, bajo esta modalidad de intervención, focalizada y transitoria, en el que el beneficio está atado a la contraprestación, se reinstala el carácter de “pobre merecedor” por sobre el ciudadano, y con ello, como señalan Duschatzki y Redondo (2000;150), se configuran identidades subordinadas y dependientes de la ayuda estatal, produciendo paradójicamente subjetividades agradecidas, en tanto el sujeto se posiciona en una relación dependiente con el dador, y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia y no como un derecho.

Otro aspecto a destacar que remarca el carácter individualizante y moralizador, y ante la cual el programa pone especial énfasis, es la construcción del “proyecto de vida”, de acuerdo con Castel (2004; 92) se dirá, que este nuevo tipo de prestaciones rompen con la tradición desresponsabilizante de la asistencia en la medida que promuevan una movilización de los beneficiarios que son incitados a hacerse cargo de sí mismos. Lo paradójico resulta, que se trata de una población que está excluida de los mecanismos que proveen el bienestar, y que carecen no solamente de recursos

materiales, sino también del ejercicio pleno de derechos y del reconocimiento social necesario para asegurar sus condiciones de independencia, como para atribuirle la responsabilidad de salir de la situación en la que se encuentran. “Se pide mucho a quienes tienen poco - y a menudo más que a los que tienen mucho- Por lo tanto no hay que sorprenderse que el éxito efectivo de estas empresas sea más bien la excepción de la regla”. (Castel, 2004; 94)

En cuanto a la implementación del programa, implica la participación de diferentes actores y organizaciones; en primer lugar se destaca, el MIDES como gestor del programa, encargado de la ejecución y evaluación del mismo, y las ONGs y/o Cooperativas de Trabajo que asumen mediante licitación pública la ejecución integral de cada proyecto.

Al tiempo que también está involucrado en la gestión el BPS, quien chequea los datos aportados por los participantes de acuerdo a los requisitos establecidos en UT, y realiza las liquidaciones mensuales de la prestación. El Banco de Seguros del Estado (BSE) que garantiza la cobertura de accidentes durante la participación en el Programa. Diversas instituciones y organismos públicos que definen las obras de valor público a realizar y deben proveer los materiales necesarios para su realización, entre los que se encuentran numerosos Ministerios, Intendencias Municipales, Consejos descentralizados de la enseñanza e instituciones tales como INAU, Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Correo Nacional y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) entre otras. El Sindicato Único de la Construcción (SUNCA) que aporta mano de obra calificada³¹, e Instituciones vinculadas al área de la salud y educación (tales como, ASSE, Intendencia de Montevideo (IM), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

En esta línea, se observa la tercerización de la asistencia que caracterizó el patrón de provisión social impulsada desde los 90", al presentar un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida. (Serna, 2007; Midaglia, 2007)

Una cuestión central en la reorientación de las políticas sociales es el establecimiento de las fronteras entre lo público y lo privado en la responsabilidad y ejecución de las políticas sociales. La privatización de servicios es funcional como mecanismo para aliviar presiones fiscales y la

³¹Se prevé la participación de un oficial del SUNCA por convenio UT.(MIDES, 2013)

descentralización para delegar parte de la responsabilidad de las políticas sociales hacia agencias gubernamentales menores u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs - sin fines de lucro de la sociedad civil. Así pues, compensación social y privatización de las redes de seguridad van acompañadas de un cierto desplazamiento de responsabilidades de protección hacia la sociedad civil y la familia. (Serna, 2007; 4)

En tal sentido, la participación de ONGs es estimulada por los programas impulsados desde el MIDES, en este caso UT, ocupando un lugar relevante en la estructura organizativa del mismo, al ser los responsables de la gestión, organización, ejecución, coordinación y seguimiento de los participantes durante el período que dure el programa.

En relación a ello se entiende, por una lado, que la ejecución del programa queda librada a la capacidad de recursos materiales y humanos que las ONGs y cooperativa de trabajo dispongan; por otro lado, que la tercerización y la transitoriedad del programa, al tiempo que instituye la precariedad e inestabilidad laboral del personal técnico y profesional contratado por parte de las ONGs, también imposibilita la construcción de una memoria institucional.

De la última evaluación realizada del programa, correspondiente a la edición 2014 por parte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitorio (DINEM) – el MIDES destaca;

- De la población que participa en UT, existe la percepción de que el perfil de los “participantes” ha ido cambiando, considerando que al inicio, muchas de las personas que accedían habían quedado desempleadas como consecuencia de la crisis del 2002, y tenían incorporados hábitos y cultura de trabajo, a diferencia de quienes acceden en la actualidad, que son desempleados de larga duración. (Mides, 2015)

La lectura sobre “el nuevo régimen de pobreza” descrito por Wacquant, permite ejercitar una mirada crítica sobre la valoración acerca del perfil de los “participantes” a partir de lo que el autor define como la “desocialización del trabajo” (en referencia a los cambios operados en el mundo del trabajo y a la destrucción del contrato de trabajo típico³²); este fenómeno refiere aquellos segmentos de la clase trabajadora que son incorporados al trabajo asalariado de manera esporádica y marginal (lo que solamente le permite sobrevivir, pero no estabilizar o mejorar su posición), mientras otros son desproletarizados permanentes, excluidos permanentemente de la tarea remunerada. (Wacquant, 2005; 12)

³²Característico del periodo fordista de industrialización y expansión. Donde era posible trabajar 50 semanas al año, hasta los 60 años de edad, y obtener un salario más o menos decente, suficiente para mantenerse y mantener a la familia, como también para transmitir el status social que se tiene a los hijos. (Wacquant, 2005;11)

- En relación a las capacitaciones específicas brindadas por el programa y la demanda del mercado de trabajo de la zona, se señala que el ajuste entre ambas no fue el adecuado. De esta forma, las capacitaciones que brinda el programa parecen no contemplar la demanda de trabajo local. “La capacitación específica es útil para los participantes pero para aplicar lo aprendido al ámbito personal y no al ámbito laboral formal propiamente dicho.”(MIDES, 2015;5)

Respecto a este punto, en términos generales, el programa no toma en cuenta las particularidades de las demanda del mercado laboral en relación a las capacitaciones que brinda, en tanto, si la capacitación específica tiene por objetivo la generación de competencias de empleabilidad, éstas debieran tener como condición principal previa a su establecimiento, el conocimiento y sondeo de las características de la demanda laboral local. De modo que, una capacitación desconectada de las necesidades reales del mercado laboral, no solo pierde el sentido y la especificidad por la cual se imparte, sino que tampoco permiten una real generación de competencias “de y para” la “empleabilidad” de los “participantes”, y en consecuencia demuestra la imposibilidad de hacer efectiva la inserción al mercado laboral de los mismos.

- Respecto a las competencias y habilidades adquiridas por la población destinataria del programa durante su tránsito por UT, se expresa que éstas no son suficientes para acceder a un trabajo formal considerado digno, ya que en el caso de acceder a un trabajo lo hacen en condiciones de precariedad. En relación a ello, “(...) se señala que hay que generar estrategias para que los empleadores contraten personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo (participantes de Uruguay Trabaja, y más aun los que ingresan por cupos.)”(MIDES, 2015;6)

En relación a este punto, y en base al objetivo de integración al mercado laboral se desprende por un lado, que la incorporación de “habilidades” y “competencias” por parte de los “participantes” durante su tránsito por el programa, no sólo, no son una condición suficiente para la inserción al mercado laboral, sino que también pone de manifiesto que los resultados esperados en cuanto a la inserción laboral de los mismos no se cumple, y en caso de producirse ésta se da en condiciones de precariedad. Se entiende así, que el programa no aborda la inserción laboral de esta población como una problemática macro- social, ni pone en cuestión el funcionamiento del mercado de trabajo, sino que éste es considerado como estructura de oportunidades. Parecería partirse del supuesto que existe una amplia oferta de trabajo, que siempre estuvo disponible y a la cual la población objetivo de UT no accedió por diversas razones del orden de lo personal.

- En cuanto a la valoración que hacen los participantes de la experiencia, sostienen que valoran los beneficios del mismo, pero que finalizado el programa no necesariamente adquieren o buscan trabajo en el mercado formal, “ello se debe en parte a que la informalidad ofrece algunas

ventajas que la formalidad no (flexibilidad de horarios, ingresos para el “día a día”, e incluso mejores ingresos líquidos”). (MIDES, 2015;9)

Respecto a ello se entiende, que pone en tela de juicio cuanto los programas de asistencia son una respuesta a las necesidades³³ de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. En tal sentido, se hace acuerdo con Grassi (2008; 47-48), que las políticas sociales conllevan implícitamente un concepto de “necesidad” desde el cual se determinarán de manera explícita las intervenciones, y a quienes le son atribuidas y reconocidas. El concepto implícito de necesidad que subyace a las políticas sociales, expresa a las necesidades y satisfactores como conjuntos objetivos y objetivamente clasificables, lo que pone de manifiesto el carácter deshistorizado y asocial de este concepto.

Cuando se encara el problema de las necesidades como un problema que tienen las personas o algunos grupos, de los cuales “el Estado se hace cargo” (o debería hacerse, o no se hace), se pierde de vista este núcleo de la cuestión: las necesidades son inmediatamente sociales, no por la banalidad de que son “socialmente o culturalmente creadas”, sino por esta doble existencia de lo social, por lo que se trata de la reproducción social misma. No obstante, son vividas por sujetos particulares, de manera particular. La condición de “mercancía ficticia” de la fuerza de trabajo, y la interpretación de la individuación como mero individualismo, son las propiedades estructurales que determinan que las necesidades sean vistas como “problemas del orden de los particulares”. (Grassi, 2008; 55)

De acuerdo a los documentos consultados, en términos generales, no se evidencia una estrategia desde el programa que formule procedimientos para hacer efectiva la inserción laboral de la población destinataria, se observa, que las posibilidades de “empleabilidad” de los individuos que transitan por esta experiencia, están más ajenas a las condiciones materiales que el programa ofrece, y más cercanas a la “suerte” y habilidades personales de estos. Se entiende así, que prima la visión de responsabilidad individual hacia los destinatarios del programa en su relación y acceso al mercado de trabajo.

En tal sentido:

A presença do Estado só seria necessária, portanto, em um primeiro momento, no sentido de aumentar as capacidades dos pobres, para, em um segundo momento, quando esses indivíduos já estivessem *capacitados*, o Estado já se tornaria desnecessário, passando a deixar que eles, individualmente, procurassem seu desenvolvimento pessoal no mercado. (Domínguez Ugá, 2004; 60)

³³En general, hay acuerdo en que alimentación, abrigo, salud y educación corresponden a necesidades básicas, lo que nos hace suponer que su no satisfacción es inconcebible en y para condiciones normales del desarrollo de la vida social.(Grassi, 2008;48)

De esta evaluación realizada al programa, es posible identificar dificultades en esta experiencia por la que transitan los individuos, se constata que la participación en el programa no conduce a su incorporación en el mercado de trabajo formal, y en el caso de acceder dicha inserción se da en condiciones de precariedad. En este punto se destaca que no hay datos oficiales, por lo cual no es posible determinar en qué medida el programa impacta en la “empleabilidad” de los beneficiarios, más allá del discurso de los técnicos involucrados. Si parecen rescatarse los impactos que el programa tiene en el plano subjetivo, en términos de encuentro y relacionamiento con otros, de convivencia, de mejora de la autoestima y del cuidado de sí mismo, que es en definitiva donde se pretende impactar.

Se manifiesta que incorporan capacidades de relacionamiento y de convivencia y habilidades para mejorar el trato con compañeros y jerarquías. Asimismo se señala que ocurre un cambio en los participantes, en lo que refiere al cuidado y a la imagen personal durante el tránsito por el Programa. La autoestima de las personas va aumentando, y de la mano de esto empiezan a dedicarle más tiempo al cuidado de la imagen e higiene personal. (MIDES, 2015; 30)

En síntesis y como cierre de recorrido de este documento, en las acciones desarrolladas por el programa UT, la noción de individualización de lo social y el carácter moralizante y conservador de la intervención aparecen en tanto las acciones se comprenden y explican en una, “(...) percepción y definición de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales, por medio de mecanismos que promueven la biografización y familiarización de lo social, esto es, la responsabilización creciente del individuo y de la familia en la construcción de sus trayectorias sociales.” (Vecinday, 2014; 61) Estas implicaciones conceptuales y prácticas, conducen a la deshistorización y despolitización de la *cuestión social*, inherente a la lógica contradictoria entre capital y trabajo, propia de orden burgués, en tanto lo que antes se constituía en clase social, compuesta por trabajadores, empleados y desempleados, ahora se constituyen en un conjunto de individuos atomizados: los “competitivos” y los “incapaces” (pobres y desocupados de larga duración). (Domínguez Ugá, 2004; 60)

Reflexiones finales

Como fue planteado al inicio del trabajo, estas reflexiones constituyen un primer ejercicio de problematización sobre uno de los programas de trabajo promovido como iniciativa de “combate a la pobreza” en ese sentido, el alcance de las mismas permitieron ordenar un campo de problemas que deberá profundizarse.

En el desarrollo del Capítulo I, se identificaron los trazos centrales que marcaron el origen y posterior desarrollo de la política social, así como las principales transformaciones en el régimen de bienestar ocurrido en el siglo XX, asociadas éstos a los cambios en el mundo del trabajo y a la estructura de protecciones que se construyeron en torno al mismo, dando cuenta de su procesualidad en el marco de la producción y reproducción social del sistema capitalista. En este marco, se abordaron los principales cambios societales entre finales del siglo XX e inicios del XXI, con un anclaje en el contexto nacional a partir de la lectura propuesta por el sociólogo francés Loïc Wacquant (2001), sobre “el nuevo régimen de marginalidad urbana” (dinámica macrosocial, económica, política y espacial), generando un dialogo con diferentes autores.

En el Capítulo II, se puntualizó en las principales transformaciones del esquema de protección social, como en las nuevas modalidades y estrategias de intervención en lo social, y en particular en aquellas iniciativas de combate a la pobreza las cuales se han ido redefiniendo en forma paralela y externa a los mecanismos de acceso al bienestar otorgados por la vía del mercado de trabajo. Esta tendencia a focalizar la asistencia en los sectores y grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, y que en el caso uruguayo es posible ubicar a las políticas implementadas por los gobiernos del FA, (con el PANES en 2005 y el PES desde 2008, hasta la actualidad), han caracterizado a las reformas sociales en América Latina, las cuales han sido promovidas e incentivadas por los organismos internacionales a partir de los años 90" fundamentalmente.

En el Capítulo III, se realizó una breve síntesis en relación a los principios y fundamentos del PE que contextualizan la RAIS, este marco conceptual permite situar al programa Uruguay Trabaja como uno de los componentes que integran la RAIS, y a partir del desarrollo de sus objetivos y principales características se apuntó a profundizar en el análisis que orientó este estudio.

El Programa Uruguay Trabaja, se encuentra estrictamente focalizado en aquella población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema “comprobable”, mediante el ICC. Se trata de un programa focalizado, orientado a personas entre 18 a 65 años, que se encuentran en situación de desocupación por un periodo mayor a dos años, por lo que no están contempladas aquellas personas que se encuentran sin empleo por un período menor. Otro elemento considerado para viabilizar la focalización de la población destinataria, es el nivel educativo alcanzado, el cual no puede alcanzar

los 9 años de escolarización (la condición es ciclo básico incompleto o su equivalente). Se entiende que ello le asigna valor al capital educativo acumulado por el individuo, esto es, el acumulado de herramientas que se entiende lo conviertan en una persona “empleable”, apta para el mercado de trabajo. A este aspecto se le suma, la condición socioeconómica del hogar en que vive el individuo, que debe demostrar vulnerabilidad, conforme a criterios estadísticos.

La herramienta utilizada para la focalización es el ICC, que se traduce en un algoritmo que busca predecir los ingresos del hogar en relación a los bienes durables que posee (como electrodomésticos), características y condiciones habitacionales, acceso a servicios, entre otros. Este conjunto de variables se espera no sean manipulables por la población objetivo, con el fin de garantizar que los recursos sean destinados a la población que efectivamente está dirigida la política.

De este modo, se destaca la jerarquía que adquiere la racionalidad gerencial en estas modalidades de intervención frente al saber y quehacer de diversos profesionales y operadores del campo social, entre los que se encuentra el Trabajador Social. En consecuencia, reduce los márgenes de autonomía profesional, al tiempo que el conocimiento y la intervención no se constituyen como momento único, se pierden los dispositivos de “asistencia completa”, que exigían espacios de interacción cara a cara. (Vecinday, 2010)

Ser parte de la población objetivo es condición necesaria pero no suficiente para participar en UT, dado que la inscripción al programa no implica la participación automática en el mismo, sino que ésta se determina mediante la inscripción y posterior sorteo público. De esta forma se considera que esta lógica de acción no opera recuperando una lógica de derechos, contrariamente a lo expresado en los documentos elaborados del Programa UT, el PE y la RAIS. En el entendido que una política social debe dar cobertura a todas las personas que presenten características de su población objetivo; bajo este principio, no resulta válido que el MIDES defina un tipo de población objetivo y en la práctica “aplique” el beneficio solo a una parte de esa población excluyendo a otras personas que presentan las mismas características que las beneficiarias. De este modo UT, trabaja solo con parte e incluso una pequeña parte de la población objetivo a la cual se orienta. (Tejera; 2013),

A su vez, la lógica de derecho por la cual declara operar UT como el resto de los programas sociales ejecutados por el MIDES, es interpelada frente los mecanismos y dispositivos implementados, pues éstos no suponen de condición, contraprestación, ni tampoco se reducen o limitan a la “mínima” expresión del individuo y sus condiciones de reproducción, (Carballo, 2014; 122)

Otros aspectos a considerar en esta línea, refieren a que la participación en el programa y por consiguiente el derecho al beneficio queda supeditada, en primer lugar, a una lógica contractual y

relacional entre las ONGs, el “participante” y el Estado, ello se traduce en el “compromiso de participación” firmado por los individuos a su ingreso al programa, que incluye normativas respecto a la asistencia, a la conducta, como a las contrapartidas en base al trabajo y capacitación a la cual los “participantes” quedan sujetos, y que en caso de incumplimiento implica el cese en el programa. En segundo lugar, se trata de un “derecho transitorio” por: i) la duración del programa; ii) porque queda sujeto al cumplimiento de una serie de comportamientos esperados por parte de los “participantes”; iii) por los cambios que puedan surgir en la situación de vulnerabilidad socio – económica del hogar verificados mensualmente por parte del BPS conforme al ICC; y iv) por la inserción en el un empleo formal del participante. Por tanto, la pérdida del beneficio se encuentra vinculado al plano económico, lo que expresa, que la visión economicista de la pobreza continua presente.

En este sentido, se entiende que este programa se enmarca en una lógica de “ciudadanía subsidiada” y “tutelada”, que se puede equiparar a formas de ayuda a los pobres como carecientes y necesitados, que genera una subjetividad agradecida de los destinatarios del programa.

En tal sentido Duschatzky y Redondo señalan que;

El agradecimiento surge cuando el bien obtenido no parece disponible para el conjunto, ni legitimarse en el derecho. Más bien parece estar sujeto a pérdida, dado que su acceso esta mediatizado por la contingencia de los decisores y por el cumplimiento de un conjunto de requisitos, (...) y prefieren – los participantes – someterse al conjunto de demandas muchas veces arbitrarias con tal de no retornar a la precariedad del punto de partida. (Duschatzky y Redondo, 2000; 150)

Entendemos que la focalización es una expresión de individualización de lo social, en tanto se desplaza a los márgenes el tratamiento de lo social y se actúa sobre la emergencia. “Al tratar a los pobres como objeto de políticas focalizadas se saca el problema de la visibilidad pública y de la responsabilidad colectiva.” (Duschatzky y Redondo, 2000; 147) En esta línea, se entiende que el programa aquí analizado sobredimensiona la esfera de lo individual y privado, en tanto, sus objetivos quedan circunscriptos a la esfera psicosocial del desarrollo de las capacidades individuales y grupales de los individuos, como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran, lo que indicaría que el diagnóstico del problema se corresponde no a problemas del orden estructural que producen y reproducen la pobreza, sino de los particulares, y que radica en la falta de competencias y habilidades, de lo que deviene una perspectiva valorativa centrada en la solidaridad entre pares, y en la elevación de la autoestima.

Esta simplificación en la respuesta a un problema tan amplio y complejo como es la pobreza, se expresa también en el corrimiento del eje de empleo que sostiene el programa hacia el individuo, lo

que podría relacionarse a cierta prescindencia de la materialidad que conlleva esta política. En tanto, la incorporación al mercado de trabajo se vuelve una dimensión secundaria frente al individuo, de modo que, la intervención se delimita sobre los individuos, en tanto se les “incorpora argumento”, se mejoran sus habilidades y destrezas para incorporarse al mercado laboral, pero no se interfiere en él. (Bentura y Mariatti, 2011) Cobrando centralidad *el proceso* que haga el participante durante su tránsito por el programa y no el resultado: esto es, su efectiva incorporación en el mercado laboral. Relacionado a esto, se destaca la relevancia del componente de “acompañamiento social” como la línea de acción e intervención más importante del programa, como estrategia para “remediar las fallas” individuales, que apunta fundamentalmente a que los individuos puedan identificar aquellas problemáticas particulares (recursos, aspectos personales, soportes familiares y comunitarios) que le han privado de ingresos por la vía del mercado formal del trabajo, y acceder a la provisión pública de servicios disponibles y de los que no “hacían uso”.

Se entiende que este tipo de programas dado su carácter parcial y lo acotado de su tiempo de actuación, no constituyen una respuesta significativa para operar un cambio en las situaciones de las personas y situaciones sociales de mayor complejidad como las de la población objetivo, caracterizado por la extrema pobreza. Uruguay Trabaja, es concebido como un programa “puente” hacia el trabajo formal y dispositivos de carácter universal, lo cual en cierta forma parecería funcionar bajo la lógica de que existe una amplia e ilimitada oferta vacante que siempre estuvo disponible, y a la cual la población objetivo no accedió por diversas razones; asociadas a los déficit de capital humano de los individuos, a la negligencia de éstos y/o por las trabas burocráticas impuestas por las instituciones públicas para facilitar el acceso a las prestaciones. Se entiende que, es aquí donde se encuentran los principales límites del programa para alcanzar sus objetivos, menos por los problemas al interior de la política, y más por el contexto donde el mismo se desarrolla, el mercado de trabajo y las restantes prestaciones del Estado. (González y Leopold, 2015; (Baráibar, 2016; 120)

Se acuerda con Merklen (2005, 113), que pensar la agenda social en términos de combate o lucha contra la pobreza tiene como consecuencia directa fijar la mirada sobre los pobres y trabajar menos sobre las dinámicas sociales que configuran las causas del empobrecimiento.

De modo que el horizonte, la naturaleza y alcance de este tipo de mecanismo institucional, debería estar concentrado en “mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo” como objetivo de lograr la generación de empleos, como así también de las instituciones sociales prestadoras de servicios públicos de tipo universal, que no han ampliado su capacidad, ni mejorado su calidad para ofrecer servicios a las personas que llegan desde los programas focales. (González y Leopold, 2015)

Si los programas sociales focalizados en la extrema pobreza no ofrecen ni se proponen como objetivo, ofrecer respuestas materiales satisfactorias a los problemas sociales, deberían al menos constituir un puente efectivo con políticas sociales universales adecuadas, que ofrezcan prestaciones materiales de calidad y en cantidad suficiente para atender los problemas sociales de la población más vulnerable. De no ser así, el tan enfatizado proyecto de vida se convertiría en una paradoja por la cual se aspira a un resultado para el que no hay condiciones objetivas para su logro. (González y Leopold, 2015; 761 -762)

Este tipo de dispositivos, tienden a trasladar los problemas públicos de carácter estructural como la pobreza y el desempleo, al ámbito privado, con la atribución de responsabilidad a los comportamientos y estilos de vida individuales, convirtiéndolos a éstos en la génesis de los problemas de origen social. (Ortega y Vecinday, 2009) Desde este planteo, se entiende que los pobres podrán y lograran salir de su situación, (situación que es estructural), mediante su “disposición al esfuerzo” y su voluntad de cambio. Así el pobre, ubicado como careciente, al tiempo que expresa la individualización y responsabilización sobre su situación, legitima y habilita la intervención normativa y moralizante del Estado junto a sus operadores, desde “una lógica privatista que despolitiza el conflicto de clase y presenta “la pobreza” como un problema personal y privado”. (Mariatti, 2015; 61; Bentura y Mariatti, 2011)

En cuanto a la ejecución y gestión del programa, se observa la tendencia a la tercerización de la asistencia que ha caracterizado el patrón de provisión social desde los años 90". En tal sentido, la participación de las ONGs no solo es estimulada por los programas impulsados desde el MIDES, como en el caso de UT, sino que ocupan un lugar relevante en la estructura organizativa del mismo, al ser los responsables de la gestión, organización, ejecución, coordinación y seguimiento de los “participantes” durante el período que dure el programa. En relación a ello se expresa la desresponsabilización del Estado en la ejecución de la política, limitando su accionar a direccionar y asignar escasos recursos materiales, quedando así el elemento central del programa, esto es su gestión y ejecución en manos de la sociedad civil. De modo que, la ejecución del programa queda librada a la capacidad de recursos materiales y humanos que la organización disponga, más allá de que los lineamientos generales en el modo de “hacer la política” que provienen del Estado. El abanico de organizaciones sociales que ejecutan este programa, hace que cada de ellas imprima características particulares al desarrollo de su intervención mediante “el sentido” que le atribuyan a ésta. Al tiempo que, la tercerización y la transitoriedad de estos programas, instituyen y legitiman la precariedad e inestabilidad laboral del personal contratado por parte de las ONGs, entre los que se encuentra el Trabajador Social.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto y trabajado a lo largo del documento, se entiende que a partir de la asunción del FA al gobierno, y con la creación del Ministerio de Desarrollo Social como secretaria especializada en lo social, asistimos a una recuperación del rol del Estado en lo que refiere a su participación en los mecanismos de acceso al bienestar social, con la competencia para coordinar acciones con el fin de cubrir las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de pobreza y pobreza extrema. No obstante ello, las políticas asistenciales desarrolladas como estrategias de combate a la pobreza, operan por fuera de la institucionalidad tradicional configurando trayectorias paralelas a los dispositivos de protección de carácter universal. (Pérez y Vecinday, 2016; 102).

Estas políticas desestiman la responsabilidad del Estado en la resolución de problemáticas sociales y se instituye la visión individualizante de la población en situación de pobreza en la cual se focalizan, al tiempo que expresan la tendencia que han asumido las políticas sociales en América Latina a partir de los 90": focalizadas, transitorias, cogestionadas y minimalistas, características que pueden visualizarse en el programa Uruguay Trabaja aquí analizado, que coloca al individuo desocupado como centro de su intervención y no tiene la pretensión de constituirse en políticas de regulación del mercado laboral, al omitir que los principales factores que generan la pobreza son el desempleo y el empleo precario, en tanto, sus mejores resultados se limitan a favorecer el acceso a puestos de trabajo poco calificados, escasamente retribuidos e inestables. (Pérez y Vecinday, 2016)

Concluimos entonces, que la ampliación de la política asistencial es la respuesta privilegiada por nuestros Estados para atender de forma minimalista las necesidades de reproducción de los sectores más pobres de la clase trabajadora, en detrimento de la implementación de políticas reguladoras de las formas de organización del trabajo y la producción que fueran privilegiadas cuando el neoliberalismo apenas era un "proyecto". Y este desplazamiento de la intervención social del Estado deja perpleja y desconcertada a las profesiones sociales consolidadas alrededor de la tarea de acercar a las personas al mundo del trabajo digno y protegido que, aún explotado y alienado, constituye la estructura integradora central en nuestras sociedades. (Pérez y Vecinday, 2016; 101-102)

Para finalizar, y en el entendido que las políticas sociales se constituyen en el principal campo de acción e intervención del Trabajo Social, las formas en que se administra lo social dan cuenta de las transformaciones en los regímenes de protección social, lo cual implica para la profesión un doble desafío que exige problematizar, como condición para tramitar intervenciones pertinentes y aportar a la comprensión de las mismas, por un lado, en relación a las *políticas sociales como espacio de*

provisión de bienes y servicios sociales entendidos como derechos sociales de los sujetos de acción profesional del Trabajo Social. Y por otro, los *vinculados a las políticas sociales como espacio de inserción profesional*, que nos llama a la reflexión y problematización en relación a las posibilidades, limitaciones y tensiones del ejercicio, posicionamiento y desarrollo profesional. (Baráibar, 2005)

En tal sentido se dejan planteadas algunas líneas de discusión que podrían retomarse en futuros trabajos de investigación, teniendo en cuenta que este estudio se apoyó en los aspectos que hacen al diseño, implementación y evaluación del programa Uruguay Trabaja, dejando a un lado aspectos no menos importantes y que entendemos se constituyen en un campo de estudio e investigación:

i) Se entiende que los rasgos particulares que asume el Programa Uruguay Trabaja, se enmarca dentro del paradigma de políticas sociales vigente, y teniendo en cuenta que las políticas sociales se constituyen en el ámbito privilegiado para el ejercicio profesional del Trabajo Social, y se le encomienda a los profesionales atender las “secuelas de la cuestión social” bajo el velo de situaciones particulares, de sujetos individuales, que presentan problemáticas múltiples sin aparente vinculación, cuya realidad es pasible de ser explicada únicamente por el propio devenir del sujeto; ello coloca al Trabajo Social en permanente tensión en torno a los límites y posibilidades respecto al rol profesional en la actual coyuntura. (Otero y Berazategui, 2016) En este marco, se hace necesario por parte del cuerpo del profesional, dar un salto cualitativo que tenga al pensamiento crítico como motor de transformación y en tal sentido entendemos necesario indagar y problematizar en torno a las prácticas y discursos de los profesionales del Trabajo Social, llamados a intervenir en estos dispositivos de asistencia teniendo como guía un proyecto ético - político claro y definido.

ii) Teniendo en cuenta que el individuo y su privacidad se vuelve “el centro” de actuación para definir la orientación de las políticas y programas sociales, y ello se constituye en el “campo de acción” profesional del Trabajo Social, hallamos interesante ahondar en una perspectiva que incorpore las percepciones que tienen los "beneficiarios" acerca de los programas cuyas prestaciones reciben, y problematizar a partir de ellas, el concepto de necesidades que subyace a este tipo de programas, considerando además las condiciones cotidianas de su reproducción material, y la relación con discursos hegemónicos acerca del trabajo, la asistencia y las responsabilidades del Estado.

iii)

Bibliografía

ÁLVAREZ LEGUIZAMON, S (2005) Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En: Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.

ANTUNES, R. (2005) "Los sentidos del Trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo." Ediciones Herramienta. Buenos Aires, Argentina.

----- (1999) "*Adiós al trabajo. Ensayos sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*". Editorial Antídoto. Buenos Aires.

ARIM, R y VIGORITO, A. (2007). Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay, 1991-2005. Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 10/06.

BARÁIBAR, X. (2005) *Transformación en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social*. Revista Katàlysis. Universidad Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, Brasil.

----- (2009) "Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia 'por defecto' de la dimensión territorial" en Revistas Fronteras N° 5. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. Udelar. Montevideo, Uruguay.

----- (2002) "*Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social*" en Revista Regional de Trabajo Social. Año XVI. N° 25 Ed. EPPAL Montevideo.

BARBA, C. (2004). *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington*. Revista Espiral, 031. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

BARBA, C. (2011) Revisión teórica del concepto de *cohesión social*: hacia una perspectiva normativa para América Latina. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (67-134). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

BEHRING, E. BOSCHETTI, I. (2009). Política Social: fundamentos e historia. Editora Cortez. San Paulo, Brasil.

BENTURA, J.P. (2010) La "Cuestión Social" como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Argentina – Programa de Doctorado en Ciencias Sociales.

_____.MARIATTI, A. (2011) Orientación y límites a la intervención del Estado. La integración como demarcación de la intervención asistencial. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, Uruguay.

CARDARELLI, ROSENFELD. (2000) (Comp.) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Ed. Paidós, Buenos Aires.

CARBALLO, Y. (2014) La pobreza en clave de (in)capacidad. El caso de las iniciativas socioeducativas familiares en el esquema de combate a la pobreza formulado desde el MIDES. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay.

CASTEL, R. (2004) La metamorfosis de la Cuestión Social. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

_____. (2010) El ascenso de las incertidumbres. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina

DE MARTINO, M, CAFARO, L, PAULO, L (2015) Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada. Revista Fronteras Nº8. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

DOMINGUEZ, V. (2004) A Categoria “Pobreza”nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista de Sociología e Política. Nº 23: 55-62

DUSCHATZKY, S. (2000) (Comp.) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Ed. Paidós, Buenos Aires.

ESPINA, M. (2011) Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. En: América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias. FLACSO –UNESCO. Uruguay.

FILGUIERA, F. (1998) *“El nuevo modelo de prestaciones sociales en américa latina: Residualismo y Ciudadanía estratificada”* En Ciudadanía y política social. FLACSO.

_____., FILGUEIRA, C. (1994) El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay. Arca, Montevideo, Uruguay.

_____, GARCÉ, A., RAMOS, C. YAFFÉ, J. (2003). *“Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”*. Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

FRANCO, R. (1996) *“Los Paradigmas de la política social en América Latina.”* En Revista de la CEPAL N°58, Santiago de Chile, Chile.

GRASSI, E. (2008), La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal. En: Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Ed: FLACSO, Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, Ecuador.

GONZALEZ, C, LEOPOLD, S. (2015) *Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías”* En: Servicio Social y Sociedad. São Paulo, N° 124

HARVEY, D. (2004) *“La condición de la posmodernidad.”* Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina.

HOBSBAWM, E. (2001) *“Historia del siglo XX.”* Critica, Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina.

IAMAMOTO (1997) Servicio Social y división del trabajo. Editorial Cortez. San Pablo, Brasil.

KATZMAN, R; RETAMOSO, A. (2005) Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Documentos de Trabajo del IPES, Monitor social del Uruguay. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

MARIATTI, A. (2015) La política activa de despolitización creciente. Un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay. Revista Fronteras N°8. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

MAZZOTTI, M. (2009) *Uruguay Trabaja. Un camino de inclusión social mediante trabajos.* En Revista Regional de Trabajo Social —Estrategias de inclusión social y políticas públicas. Año XXIII N° 47. Eppal, Montevideo.

MERKLEN, D. (2005) Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003. Editorial Gorla. Buenos Aires.

MIDAGLIA, C. (2012) *“La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”* Revista Uruguaya de Ciencia Política N°16. Uruguay.

_____ (2013) Consultoría OIT: Coordinación interinstitucional y piso de protección social en Uruguay. Disponible en: <http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy>

_____. (2008) 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 C. Barba (comp.). Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

_____. (2012) Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. Revista Nueva Sociedad.

_____., ANTÍA, F. (2007a) ¿UNA NUEVA SÍNTESES? la agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.

_____., ANTÍA, F. (2007b) La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguaya Ciencia Política., vol.16, no.1, p.131-157, Montevideo.

_____.; CASTILLO, M. FUENTES, G. (2010) El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. Chile.

NOTARO, J. (2005) "Empleo y desempleo en Uruguay 1984 – 2005. Ed. Instituto de Economía (IECON). Montevideo, Uruguay.

OLESKER, D. (2009) Crecimiento y Exclusión. *Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000).* Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.

OTERO, M, BERAZATEGUI, M. (2016) "¿Nuevos? desafíos para pensar el rol profesional en el marco de las políticas sociales actuales. Reflexiones a partir del programa cercanías en Uruguay". Trabajo presentado en el III Foro Latinoamericano, La Plata, Argentina. Disponible en: <http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar>

ORTEGA, E VECINDAY, L. (2009): "De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social" en Revista Fronteras.Nº5. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

PEREIRA, P. (2008): "Política Social, temas & questões". Cortez Editora. San Pablo, Brasil.

PEREZ, L. VECINDAY, L. (2016) "De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales" Revista Fronteras Nº 9. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

PINTOS, M. (2005) El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay. Revista Fronteras Nº8. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

RADAKOVICH, R. (2010) Fronteras simbólicas de la desigualdad en Montevideo: consumo cultural en una ciudad fragmentada. En: *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Udelar. Montevideo, Uruguay.

SALVIA, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (107-134). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

SERNA, M. (2010) Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo. En: *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Udelar. Montevideo, Uruguay.

_____ (2007) Las Políticas de la Pobreza en los Gobiernos de Izquierda del Cono Sur: De las Redes Sociales de Seguridad a las Redes de Protección Social. Departamento de Sociología, Universidad de la Republica, Montevideo – Uruguay. Disponible en; www.academia.edu

_____ (2012). Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos. En, *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*, Vol. 5. Disponible en; <http://www.mides.gub.uy>

SUPERVIELLE, M. – PUCCI, F. (2008) “El trabajo y las relaciones laborales del siglo XX”. El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad. Banda Oriental/DS - Udelar. Montevideo, Uruguay.

TEJERA, R. (s/d) Focalización en la Matriz de Protección Uruguaya. Disponible en: <http://www.aucip.org.uy>

TERRA, C. (2015) *Sistema de acceso a la vivienda y segregación territorial*. Revista Fronteras Nº8. Facultad de Ciencias Sociales /DTS. Udelar. Montevideo, Uruguay.

VECINDAY, L. (2010). Protección Social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan Caif 2003-200. Biblioteca plural. CSIC - Universidad de la Republica, Uruguay.

VILAS, C. (1997)” De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo” En: Revista Desarrollo Económico, Vol. 36, Nº 144.Ed. IDES, Buenos Aires.

WACQUANT, L. (2001) *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del Milenio*. Editorial Manantial, Buenos Aires, Argentina.

_____ (2005) Castigar a los parias urbanos. En, *Comunicación y Violencia. La inseguridad como relato de la desintegración*. Revista *Oficios Terrestres*, Año XI, Nº 17. Ediciones de Periodismo y comunicación. Universidad Nacional de La Plata, Argentina

YAFFE, J. (2000) *El Intervencionismo Batllista: Estatismo y regulación en Uruguay (1900-1930)*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar. Montevideo, Uruguay.

ZIZEK, S. (2008) *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Fuentes Documentales

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2011). *Plan de Equidad*. Presidencia de la Republica. Disponible en: www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf

DAES- DES y TC-DINEM MIDES (2013) *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?* Serie de documentos "Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay" Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy>

Instituto Nacional de Estadística -INE - <http://www.ine.gub.uy>

Ley Nº 18.227 *Asignación Familiar, Plan de Equidad -AFAM-PE*

Ley 18240 *Programa Uruguay Trabaja*

MIDES. (2009) *Lo que toda uruguayo y uruguaya debe saber sobre el MIDES*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.

_____ (2015) *Programa Uruguay Trabaja, Compromiso de Participación*. Montevideo, Uruguay

_____ (2013) *Licitación Pública. Nº 50/2013*. Montevideo, Uruguay.

_____ DTS/FCS (2013). *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides*. Resumen ejecutivo del Informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social. Convenio Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

_____ – DINEM. (2015) Uruguay Trabaja: Proceso de implementación de cupos sorteados y derivados. Características y dificultades (2014) Documento de trabajo N° 39. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy>

PLAN DE EQUIDAD. (2008) Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>

PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO. (2008) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: www.ciu.com.uy