

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

Políticas de Combate a la pobreza:
programas de trabajo promovido, ¿una puerta
al mercado laboral?

Mayra Odera
Tutora: Yoana Carballo

2018

Índice

Introducción-.....	1
Capítulo I- Las políticas sociales a fines del Siglo XX en Uruguay.....	6
Capítulo II -La reforma en el campo social en el siglo XXI en Uruguay.....	11
Capítulo III -Trabajo Promovido -Programa Uruguay Trabaja.....	19
Reflexiones Finales.....	26
Bibliografía.....	29

Introducción

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

Este trabajo abordará el campo de las políticas sociales, particularmente aquellas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y que se denominan “políticas de trabajo promovido”. Pretendemos mediante el estudio y análisis de una de las políticas sociales de trabajo promovido como es el programa Uruguay Trabaja (UT), discutir los mecanismos de implementación que el MIDES dispone para la ejecución de dicho programa y los dispositivos previstos para facilitar el acceso al mercado laboral formal de las personas en condiciones de pobreza y de pobreza extrema que transitan la propuesta socioeducativo laboral.

Para comprender la expansión de estos programas en nuestro país es necesario remitirse al conjunto de transformaciones en el sistema de protección social que hacia fines del siglo XX acompañan y contextualizan su emergencia. En dicho momento los nuevos formatos de protección que comenzaban a instalarse pretendían atender la nueva estructura de riesgos sociales que comenzaban a instalarse en nuestro país y en el continente, a modo de resolver los problemas de exclusión social. Señala el Informe de Desarrollo Humano (IDH) (como se citó en Vecinday, 2014), que “El proceso de reformas iniciado en el país fue acompañado de cierta capacidad para «amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico, (...)»” A partir de la década del noventa, afirma Midaglia (como se citó en Vecinday: 2014),

Se introdujeron una serie de cambios en las políticas sociales que reformularon la pauta universalista de protección, ya sea a través de la inauguración de nuevos programas estrictamente focalizados hacia grupos vulnerables, impulsados por organismos internacionales, o incorporando medidas específicas de esa naturaleza, pero en servicios que continuaban ofreciendo bienes al conjunto de la población. A su vez, se promovió la incorporación de actores de la sociedad civil en la instrumentación de prestaciones sociales y, en algunas ocasiones, en el diseño o rediseño de ellas, lo que originó un ligero proceso de tercerización de servicios públicos (...). (p, 87)

Para Álvarez Leguizamón (2005) la lectura desde los organismos internacionales principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proponen que la pobreza debe ser abordada a través de dispositivos focalizados y políticas compensatorias que brinden mínimos biológicos para la satisfacción de las necesidades básicas. Estas medidas se centran en el fortalecimiento de las capacidades individuales con el propósito de “convertir los escasos recursos de los pobres en satisfactores de las necesidades”. De este modo, este discurso se centra en la idea que “la pobreza se puede resolver mediante la provisión de mínimos básicos” a la población que se encuentra por fuera del mercado laboral o incorporada pero en condiciones precarias. Para la autora dicho discurso naturaliza la desigualdad y no incide en los problemas del orden social que produce y reproduce pobreza, sino que la pobreza se explica en mayor medida desde el plano de lo individual y en consecuencia la estrategia de abordaje se focaliza en el desarrollo de la autogestión, el empoderamiento y el desarrollo del “capital humano”. (p.242 -258)

En la misma línea, Mariatti (2017) señala que a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, “la mundialización de la economía modificó el escenario del mercado de trabajo mundial” así como las soluciones al problema del desempleo. Siguiendo la lectura hegemónica antes mencionada sobre la pobreza, el desempleo también se entiende como un problema que se explica en mayor medida por la capacidad de los individuos para competir exitosamente en el mercado. En consecuencia, “la preocupación por ampliar el conocimiento de los desempleados”, es decir sus atributos individuales, fue el foco de “las nuevas propuestas de fin de siglo XX y la «activación»” fue la estrategia empleada para resolver el desencuentro entre las necesidades del sistema capitalista y el trabajo. (p.109)

De esta forma, el problema del desempleo, entendido como una problemática “personal” es atendida a través de programas de “activación” tal como entendemos constituye el programa UT. Este es un programa socioeducativo laboral que esta dirigido a personas en situación de pobreza y pobreza extrema que tengan además más de dos años de desempleo formal.

Entendemos que los fundamentos del programa UT se sustentan en una lectura que individualiza el desempleo, y que explica la pobreza, en mayor medida, desde el orden de lo individual; este planteo nos conduce a la problematización en torno a ¿cómo el programa UT facilita el acceso al mercado laboral?

Consideramos que la temática seleccionada es relevante para el Trabajo Social porque históricamente el campo de las políticas sociales ha constituido el “área privilegiada de inserción de esta profesión”, por tanto los marcos normativos y simbólicos así como los cambios que éstas evidencian impactan directamente en el ejercicio de la profesión. En este sentido, se vuelve fundamental para esta profesión discutir y problematizar la intervención profesional en este campo. (Claramunt, 2009,p, 93)

El trabajo pretende realizar un análisis exploratorio de las políticas sociales de combate a la pobreza denominadas como “trabajo promovido”, ejecutadas desde el 2008 al presente por el MIDES en el marco de la implementación del Plan de Equidad Social (PES). El PES comprende dos componentes, un componente estructural y otro componente específico que conforma la Red de Asistencia Integral Social (RAIS), ésta última es dirigida a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y es allí donde ubicamos las acciones de trabajo promovido, siendo uno de los programas que representa esa modalidad el programa UT. El objetivo del programa UT refiere a:

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, 2015, p. 6)

El programa es entendido como una acción socioeducativa, que se sustenta en tres líneas centrales: i- el desarrollo de tareas de valor público en instituciones; ii- el desarrollo de “una línea de intervención que atienda aspectos personales y familiares” que se entiende “inhiben o dificultan el ingreso al mercado de trabajo (organización familiar, violencia doméstica, conductas adictivas, problemas de salud, ejercicio de derechos) ”; iii- el desarrollo de programas de capacitación laboral y apoyo a opciones productivas. (Plan Equidad, 2008, p. 52)

De esta forma se explícita la intención del programa de mejorar la empleabilidad de las personas que transitan la experiencia como forma de impulsar procesos de integración social al mundo del trabajo. Ello nos remite al planteo que hacen Pérez y Vecinday (2016) quienes expresan que hay una creciente tendencia a realizar “intervenciones y acompañamientos mínimamente profesionalizados, individuales e individualizantes y de corte psicosocial que buscan realizar cambios en los «déficit» individuales o familiares devenidos ahora en «causas de la pobreza»”, para las autoras estas intervenciones son “intervenciones inmateriales” y no pueden por si mismas revertir la pobreza en la que se encuentran los sujetos.(p.99)

A la luz de las lecturas planteadas las preguntas que orientan este estudio remiten a: ¿qué caracteriza las políticas de trabajo promovido?, ¿qué acciones y dispositivos de intervención dispone el programa UT?, ¿cuáles son los mecanismos previstos por el programa para generar el ingreso al mercado laboral de las personas que transitan por la propuesta? En sintonía con estas interrogantes, los objetivos que guían la discusión se centran en:

Objetivo general:

Analizar las características que adquieren las políticas de combate a la pobreza denominadas como “trabajo promovido”, implementadas por el MIDES a partir del 2008.

Objetivos específicos:

- Describir y analizar las características que asume el programa de “trabajo promovido”, Uruguay Trabaja.
- Identificar los mecanismos dispuestos por el programa para generar mayores niveles de empleabilidad en los individuos que transitan por la experiencia socio educativo laboral.
- Identificar y analizar los dispositivos que ofician de “enlace” entre el programa y el mercado laboral.

Dada la naturaleza del objeto de estudio y los objetivos propuestos se seguirá un diseño metodológico de tipo cualitativo que permita la descripción y análisis del programa en discusión. Para ello se indaga en bibliografía de referencia sobre el tema y en diversas fuentes documentales tales como: documentos institucionales, leyes, sitios web de organismos estatales y evaluaciones institucionales.

El documento esta estructurado en tres capítulos, el primero refiere a las transformaciones del sistema de protección social a fines del siglo XX en Uruguay. En el segundo capítulo, se analiza el proceso de reformas en el campo de lo social a comienzo del siglo XXI, particularmente se centra la atención en la creación del MIDES y la ejecución del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), y posteriormente la implementación del PES y la RAIS. Y en el tercer capítulo, se describirán y analizarán los dispositivos y mecanismos de intervención del programa UT. Finalmente haremos una sistematización de los puntos más relevantes del trabajo como reflexiones finales.

Capítulo I

Las políticas sociales a fines del siglo XX en Uruguay

En el presente capítulo trataremos las transformaciones del sistema de protección social a fines del siglo XX en Uruguay.

A Uruguay se lo ha considerado como un país pionero en el desarrollo social, ya que desde el comienzo del siglo XX hasta el golpe de Estado de 1973 incorporó progresivamente políticas sociales de carácter universal, institucionalizando desde temprano acciones sociales, así como regulaciones sobre las relaciones laborales y las condiciones de trabajo (Vecinday, 2010; Midaglia y Antía, 2007). De esta forma tempranamente el país contó con una amplia cobertura de servicios en el plano educativo, laboral y salud que contemplaba a la mayoría de la población tanto urbana y en menor medida a los trabajadores rurales. (Midaglia y Antía, 2007)

A través de las intervenciones públicas universales se pretendía promover la igualdad de oportunidades bajo la idea que el crecimiento económico y la intervención pública en el campo social podría habilitar la generación de procesos de movilidad social ascendente. (Midaglia, 2008) Estas medidas se desarrollaron bajo un sistema,

(...) estructurado sobre un mercado laboral dinámico e integrador, en el que el trabajo tendió a convertirse en empleo ya que incluía garantías no mercantiles que cubrían los clásicos riesgos sociales, la incertidumbre socioeconómica se encontraba controlada, en la medida que era posible recurrir a la estrategia colectiva de mutualizar las potenciales «amenazas» sociales bajo el formato de seguros laborales que cubrían las necesidades del trabajador y su familia. (Midaglia, Castillos y Fuentes, 2010, p. 128)

En las últimas décadas del siglo XX cuando se comienza abandonar paulatinamente el “paradigma del seguro social”, en el cual el empleo formal era su eje principal y los “derechos sociales que se adquirían por esa vía”, se procesa la reducción progresiva del seguro social y aparecen con mayor énfasis la preocupación sobre la pobreza y la vulnerabilidad social, en este contexto el Estado asume un rol que tiende a garantizar un “contexto macro social estable para lograr crecimiento económico” (Barba, 2008, p. 55).

En lo que respecta al sistema de producción, se da una reestructuración del mismo. Dicha transformación expresa Antunes (2008) desencadenó en la “reestructuración productiva del capital a escala global”¹. (p, 193) Afirma Barba (2008), que en esta transición se han abandonado “acciones consistentes” para garantizar la “universalidad de los derechos sociales” y se pasa a concebir el empleo “como un problema de mercado (por ello las tendencias más marcadas han sido la desregulación y flexibilización de los mercados de trabajo)”. (p, 55)

Esas condiciones laborales hacen que se pierdan los derechos y garantías conquistadas por parte de los trabajadores, nada les asegura la contratación, “la flexibilidad puede entenderse como «libertad de la empresa»”, la misma es libre para despedir trabajadores cuando la producción y las ventas disminuyen, también reducir el horario de trabajo o aumentar las horas de trabajo si le fuera preciso. (Antunes: 2008 p, 198),

Como plantea Antunes (2008) “El trabajo estable se torna, entonces, (casi) virtual”. Se produce por tanto, la erosión del trabajo contratado y reglamentado dominante en el siglo XX, y se aprecia su sustitución por las tercerizaciones, por las formas de trabajo part-time, y por las diversas formas de “emprendedorismo, cooperativismo, trabajo voluntario, tercer sector, etcétera, (...) en «trabajo atípico»”. (p. 196) Al respecto Vecinday (2014) sostiene que:

Las fragmentaciones en el mundo del trabajo y la presencia de supernumerarios producto de la disminución del trabajo en su forma asalariada contribuyen a la pérdida de eficacia de un modelo bipolar de protección basado en el seguro y la asistencia ante la gran masa de «inempleables» y la inestabilidad en las trayectorias ocupacionales. (p, 92)

En la misma línea señala Mariatti (2014) que:

Esta recomposición productiva, impactó en los sistemas de protección social. El repertorio surgido del pensamiento neoliberal será incorporado por organismos internacionales como el FMI o el BM. Estos impusieron el recetario a cambio de la renegociación de la deuda de los países latino-americanos. Los gobiernos fueron transfiriendo poder de decisión a estos organismos. Las reformas

¹ Esta reestructura productiva se basó en lo que se denominó “lean production, empresa moderna”, la empresa que obliga, restringe, limita el trabajo vivo, incorporando a la maquina (tecnología) como sustituta del hombre, generando aumento de la productividad y reducción de la fuerza de trabajo. (Antunes: 2008, p, 198)

recomendadas aparecerán como único camino posible para la gobernabilidad.
(p.4)

Retomando el planteo de Vecinday (2014), el neoliberalismo considera que el crecimiento económico es fundamental para la reducción de la pobreza y “subordina la política social a la disciplina fiscal y presupuestal”. A su vez, considera que los problemas sociales y económicos se pueden explicar a través de factores individuales.
(p, 97)

Es a partir del consenso de Washington 1989, donde se elaboró un conjunto de propuestas y reformas de las políticas que se consideraban necesarias para la “salvação latino-americana.” (Domínguez,2004, p.56) Los principales organismos internacionales que impulsaron estas medidas fueron el BID y el BM, mediante una agenda de reformas sociales que intentaba poner en relación los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico. (Barba, 2007) Estas reformas promovían un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscales y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributarios y de pensiones. (Barba: 2007) A su vez las medidas sugeridas asumen que:

i) el Estado nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus capacidades a organismos financieros internacionales que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas; ii) las políticas dejan de depender exclusivamente de las capacidades de organización de los actores locales o de los recursos políticos con que cuentan y tienden a concebirse como espacios reservados para la acción de grupos de expertos, quienes son asumidos como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y evaluación de programas. (Baráibar, 2005, p. 156-157)

Señala Baráibar (2005) que el mercado asume un papel central en la producción y distribución de bienestar social, y al tiempo que se debilita la intervención del Estado en las pautas de organización de éste, se enfatiza en que es conveniente descentralizar el gasto en los programas sociales y la inversión en “capital humano”. (p, 157) Este

enfoque considera y reduce la “cuestión social” a la pobreza extrema, de ahí que la atención a las necesidades mínimas para la supervivencia ocupen un lugar central. En el mismo sentido Barba (2008) reconoce que el cambio de orientación hizo que se rediseñaran las políticas públicas y ubicó a las agencias financieras internacionales como figuras centrales en ese terreno, que marcaron un recorrido alternativo y hegemónico sobre “cómo abordar la cuestión social” (p, 52)

En Uruguay la matriz de protección sufrió serias modificaciones en su orientación básica a partir del cambio de modelo de desarrollo que comenzó con el gobierno militar en 1973 y se consolidó en la etapa democrática. Específicamente en el período dictatorial no hubo cambios en los tipos de servicios de protección, aunque la reasignación de los gastos hizo que disminuyera la calidad de la protección tradicional, especialmente en la educación, salud y previsión social. (Midaglia, 2008)

En los noventas se inició un proceso sistemático de ubicar en la órbita del Poder Ejecutivo proyectos de reformas en materia social financiados con base en el endeudamiento externo. Una primera experiencia fue en 1995 mediante un programa llamado Programa de Inversión Social (PRIS). El PRIS se orientó mediante políticas focalizadas a población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza, incorporando al sector privado para el suministro de bienes y servicios:

(...) el Programa apuntaba a racionalizar las acciones públicas, reorientando para ello, el gasto social e incorporando actores privados o comunitarios en el diseño e implementación de los nuevos servicios, en la búsqueda de revertir la centralización de las intervenciones públicas. (Midaglia, 1997, p.81)

Dicho programa, “(...) operó como un organismo de tipo «by pass», supra-sectorial. Acoplado débilmente a la estructura estatal, tanto por su encuadre jurídico particular, como por la identidad y pertenencia del cuerpo contratado de especialistas” y estuvo en funcionamiento por el período de gobierno que lo implementó. (Midaglia, 1997, p. 94)

Midaglia (2011) reconoce que desde 1980 a la actualidad, se pueden establecer tres etapas por las que han transitado las políticas sociales: i- la primera que va desde mediados de la década de 1980 hasta los primeros años de 1990, predominaron líneas de acción social de carácter transitorio y compensatorio para abordar la

pobreza; ii- una segunda etapa la ubica a partir de 1990, donde las medidas sociales tendieron a modificarse, y se priorizaron diseños de programas con intervenciones multisectoriales y de operativa territorial, si bien mantuvieron una expresión focalizada, ampliaron su espectro de acción, y iii- en el nuevo siglo se comienza a ejecutar a nivel nacional nuevos programas sociales “centrados en la Transferencia Condicionada de Renta TCR”, destinados a los hogares pobres; vigente hasta la actualidad. (Midaglia, 2011, p, 4)

La reforma social en Uruguay a inicios del siglo XXI responde a diversos motivos tales como: la liberalización de los parámetros de orientación económica que se tornaban incompatibles con una sociedad altamente protegida, existían problemas de sustentabilidad económico-financiera del clásico sistema de seguridad social, se produjo la emergencia de nuevos problemas y demandas sociales, relativos a un aumento cíclico de la pobreza, y se produjeron cambios significativos en las unidades primarias de socialización básicamente, la familia.(Midaglia: 2008) Señala Vecinday (2014) que en el nuevo siglo se construye una agenda trasnacional con la mira en el desarrollo social y políticas sociales haciendo “énfasis en las denominadas «políticas de alivio a la pobreza»”. (p. 87)

Capítulo II

La Reforma en el campo social en el siglo XXI

En dicho capítulo se analizará el proceso de reformas en el campo de lo social a comienzo del siglo XXI con la creación del MIDES y la ejecución del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), y posteriormente la implementación del PES y la RAIS.

Luego de la crisis del 2002 el panorama económico de Uruguay era el siguiente:

Se estimaba aproximadamente un 30% de la población por debajo de la línea de la pobreza e, incluso, tasas de un 20% en situación de indigencia. Las tasas de desocupación históricamente fueron muy altas, por encima del 10% (...), un sector informal sin protección social también muy alto, estimado en aproximadamente un 40%, que junto a otros indicadores como el deterioro de la calidad del empleo y la caída pronunciada de salarios y pasividades reales entre otros indicadores, eran reflejo de un tejido social en franco deterioro (Notaro, Quiñones, Senatore, Supervielle: 2011, p. 10-11)

En el 2005 asume al gobierno por primera vez un partido de izquierda, el Frente Amplio, con una economía que si bien se encontraba deteriorada comenzaba a crecer. (Mariatti, 2015) La consigna con la cual se identificó dicho gobierno fue la de “Uruguay Social”, que hacía alusión a la intención que todos los segmentos sociales gozaran de condiciones básicas para su reproducción un lugar y donde se fomentara la recreación moderna de una “sociedad integrada”. (Midaglia y Antía, 2007, p. 464).

Midaglia y Antía (2007), reconocen que la izquierda asumió tres líneas de orientación política en el marco de la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Siendo algunas de carácter “restaurador”; otra de carácter “innovador”, y por último, un “manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas”. En lo que respecta al carácter restaurador hace referencia a la puesta en marcha nuevamente de los consejos de salario. Las de carácter innovador, refieren al lanzamiento del PANES y posteriormente, a la implementación del PES. Bajo el paraguas de éste último se inscriben otras dos políticas públicas, la reforma del sector salud y la reforma tributaria. Finalmente en lo que refiere a las políticas cautelosas, se encuentran las

prestaciones reformadas, el manejo del sistema de educación pública y el sistema de seguridad social (jubilaciones y pensiones), aquí se hace una revisión de las prestaciones y se instala un ámbito de diálogo con actores involucrados en dicha política. (p, 142)

Otra de las innovaciones en el campo social fue la creación del MIDES, siguiendo la tendencia de la región, desde mediados de la década del noventa se han creado con el fin de ejecutar programas de combate a la pobreza así como también planes sociales que articulan prestaciones publicas a través de las PTR. (Midaglia,et al: 2010)

De acuerdo a la ley de creación (N° 17866) la finalidad del MIDES refiere a:

Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, cubriendo las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando mejores condiciones de vida y su integración social. (Ley 17866 Art.9)

Al Mides le compete la coordinación de las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. (Ley 17866)

Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) plantean que la creación de dicha secretaría hace visible la necesidad de abordar de forma institucional a la pobreza considerándola como parte de la “cuestión social” en un contexto de afirmación de un modelo de desarrollo pro-mercado. (p, 150)

Desde la creación del MIDES, han sido dos las macro intervenciones en el campo social que esta secretaría ha asumido, el PANES entre 2005 y 2007 y particularmente la RAIS del (PES) desde el 2008 a la actualidad. La implementación de estos planes se llevó adelante en el marco de una reorganización de la asistencia pública, que supuso también la incorporación en la agencia ministerial de una serie de Institutos sociales que se encontraban bajo la órbita de diferentes organismos estatales, siendo ellos, Instituto Nacional del Niño y Adolescente (INAU),el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU

hoy INMUJERES), el Instituto Nacional de la Juventud(INJU), el Instituto de la Familia(INFAMILIA²) (Midaglia et al,2010)

La ejecución del PANES fue planeada como una intervención pública transitoria, diseñada para funcionar en los dos primeros años de gobierno, cuyo principal componente fue el programa Ingreso Ciudadano que consistía en una transferencia de dinero que estaba condicionada a determinadas actividades que las personas debían asumir. Además el PANES estuvo compuesto por otros programas tales como: i- Construyendo Rutas de Salidas (programa socioeducativo); ii- Trabajo por Uruguay: programa socio laboral, que centró su propuesta de intervención “en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales.”; iii- Atención a los Sin Techo (refugios para ciudadanos en situación de calle, brindándole un lugar para dormir y alimentos); iv- Plan Alimentos (tarjeta de alimentos); v- Mejoramiento del hábitat (ayuda en materiales y asistencia técnica, para situaciones crítica habitacionales) (MIDES, 2009,p,5).

Para definir y focalizar la población objetivo de los programas, el Instituto de Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de la República, elaboró un instrumento denominado Índice de Carencias Críticas (ICC). El ICC es un algoritmo que realiza una combinación y ponderación de distintas características monetarias y no monetarias de los hogares para determinar el grado de vulnerabilidad. Este índice asigna un puntaje a los hogares postulantes según sus características, siendo algunas de las variables que se valoraban, la existencia de menores de cinco años, promedio de años de educación de los adultos, existencia de servicio sanitario, entre otras. Éste indicador fue elaborado para la implementación del PANES y continúa operando hasta la actualidad³. (Mides, 2009)

² Dicho instituto en el 2012 se integra a la estructura del MIDES y desaparece como instituto independiente.

³ La adecuación del algoritmo fue continuamente monitoreada durante el desarrollo del PANES. Esto fue realizado mediante un equipo técnico que visitó a los hogares para comprobar la corrección de los resultados del algoritmo. (MIDES: 2009)

Para Mariatti (2015) este mecanismo de focalización de la población objetivo, permitió establecer

(...) un límite político a partir de variables indicadoras de la economía neoclásica para identificar a los participantes. Este ICC sirve a su vez como puerta de entrada a otras propuestas ministeriales, (...). Se sustenta en un tecnicismo que legitima y justifica ideológicamente el corte que separa a “pobres” de “no pobres”, utilizando un algoritmo como justicia distributiva. (p.63)

En la misma línea Vecinday (2014) considera que la focalización constituye un mecanismo hábil para determinar quiénes serían los beneficiarios de las prestaciones sociales a partir de la determinación de ciertas características y comportamientos individuales, ya que:

Constituye un método que permite la regulación de derechos, vía focalización y otorga cierta racionalidad que habilita la fundamentación técnica de la exclusión y la inclusión en la definición de la población beneficiaria. De este modo, el derecho a la protección es determinado a partir del establecimiento de criterios tecnocráticos, desregulando el conjunto de derechos sociales. (p. 120-121)

Una vez finalizada la ejecución del PANES, se inaugura el PES con una propuesta de intervención de largo plazo. Dicho Plan se concibe como un “paso sustantivo” en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo,

(...) este nuevo Plan buscara estructurar el edificio de protección uruguayo reappropriándose de sus legados históricos en esta materia, innovando en líneas de acción y promoviendo, en esta fase un conjunto de reformas sectoriales (tributaria, salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras); articulándose con políticas transversales de género (Plan de Igualdad de oportunidades y Derechos) y sustentado además en la reforma de la gestión estatal, que se configuran como componentes estratégicos de ese nuevo sistema de bienestar y asistencia. (Plan Equidad, 2008, p.16)

El PES se fundamenta en tres líneas de acciones, que constituyen los pilares de reconfiguración de la nueva matriz de protección social: i) reformulación del sistema de seguridad social para hogares que están incorporados al mercado formal de trabajo; ii) regulación de la provisión privada y pública de bienes sociales; iii) creación de la RAIS dirigida a grupos sociales que no se encuentra incorporados en el mercado laboral. (Plan de Equidad, 2008, p.10)

El propósito del PES es:

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere: servicios sociales universales, a ingresos a través del trabajo digno, a prestaciones sociales básicas. (Plan de equidad, 2008, p.16)

Para alcanzar este propósito del PES se plantean dos componentes uno de corte estructural que comprende acciones en las políticas sectoriales tradicionales con perspectiva temporal de mediano y largo plazo, y otro específico la RAIS dirigida a la población en condición de pobreza y pobreza extrema. El componente estructural se rige por un criterio de cobertura universal y está compuesto por: la reforma tributaria, la reforma de la salud, políticas de empleo, políticas de vivienda y hábitat, reforma educativa, y el Plan Nacional de igualdad de oportunidades y derechos. (MIDES, 2015)

Particularmente las acciones que comprende la RAIS son: i) prestaciones sociales no contributivas (Asignación Familiar del Plan de Equidad- AFAMPE- y Asistencia a la Vejez); ii) seguridad alimentaria (Tarjeta Uruguay Social -TUS); iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia (programas de integración y fortalecimiento educativo, programas para fomentar la participación juvenil, programas de salud); iv) programas de trabajo protegido (Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo); v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos(Ley N°18.407) ;vi) programas de promoción e inclusión social (programas: Cercanías, Uruguay Crece Contigo(UCC),

Jóvenes en Red)⁴; vii) atención a la discapacidad (Programa Nacional de Discapacidad, Ley N° 18.651). (Mides, 2015)

Desde la RAIS se comprende a la pobreza y a la vulnerabilidad social como fenómenos que comprende no solo la insuficiencia de ingresos sino que también aspectos psico sociales, culturales e institucionales. (Plan de Equidad: 2008). En este sentido plantea Serna (2012) que el término “vulnerabilidad social” presenta dos ideas, por un lado el reconocimiento de situaciones de heterogeneidad social y por otro lado, la identificación de colectivos y recursos de capital social, capaz de ser movilizado por la persona en situación de pobreza. Ello conlleva a múltiples implicancias, conceptuales y empíricas para pensar a las políticas sociales de combate a la pobreza, entre ellas se visualiza a los sujetos pobres en tanto agentes con recursos potenciales (activos) capaces de reinsertarlos en circuitos económicos y sociales que contribuyen a la salida de la pobreza.

De acuerdo al planteo que realiza Serna (2012) es posible identificar que esta concepción de la pobreza mantiene una visión económica sobre la misma, a la cual se suman otras variables del orden personal-individual que tienden a reforzar los procesos de individualización de la vida social, es decir, considera que la pobreza es causa, fundamentalmente, de comportamientos individuales, o sea que el individuo es responsable de su situación y de superar la misma.

Castel (2010) analiza que a partir de capitalismo pos industrial se ha dado una reindividualización en la organización del mundo del trabajo, en lo que refiere a tareas, movilidad y responsabilidad, dirá que estamos en una “sociedad de los individuos”, en la cual la capacidad de conducirse como un actor social responsable es cada vez más requerida y cada vez más valorizada. Pero en esa individualización hay dos situaciones, por un lado los individuos que pueden lograr por si mismos poseer recursos y bienes, y por otro lado, individuos que carecen de los soportes necesarios para afirmar un mínimo de independencia social, a los que denomina “individuos por defecto”, dentro de éstos últimos sitúa a los desempleados que son los que recurren a las medidas de asistencia para sostener su reproducción. El autor recuerda y afirma que para “realizarse como un

⁴ Estos programas se integran al repertorio de las políticas de combate a la pobreza a partir del año 2012.

individuo libre, responsable”, debe ser “tributario de condiciones” a las que denomina “soporte”, y éstos no son dados desde el principio (nacimiento) al individuo ni a todos por igual, dichos soportes van a variar de acuerdo a la historia y genealogía del individuo. En la misma línea señala Pérez (2006) que,

en los últimos años, el aumento de la influencia de la ideología neoliberal y los cuestionamientos financieros al Estado de bienestar han llevado a plantear la necesidad de aumentar la responsabilidad individual en la salida de las situaciones de dificultad (p, 82)

Por lo que se han coordinado políticas sociales de apoyo a la empleabilidad de los sujetos para favorecer el ingreso al mercado laboral de aquellos que quedado al margen del empleo formal. La autora identifica que en la década del setenta en Europa surge lo que se ha denominado “políticas de activación”. Al inicio éstas estaban destinadas a una población que estaba momentáneamente fuera del mercado laboral con el fin de que se pudieran adaptar rápidamente a las necesidades del mercado a través de formación. Posteriormente fueron destinadas y readaptadas para aquellas personas que fueron afectadas por la crisis económica y que se encontraban desempleados por un periodo prolongado “las acciones de formación y los programas de empleo público eran valoradas como la mejor fórmula para acortar la distancia existente entre su nivel de calificación y los requerimientos del mercado laboral”. (p. 83) En América Latina estos programas se comenzaron a ejecutar a partir de los 90 y se han vinculado con prestaciones de carácter asistencial, destinadas a personas que se encuentran en condiciones de pobreza. (Brown, 2015)

Brown (2015) en su crítica a los programas de activación reconoce que son dispositivos que intentan intervenir “sobre” el individuo, sobre la población desocupada y pobre. Y señala que mas allá de las diferencias que puede haber en la ejecución de dichos programas en los países en los cuales se implementó, lo esencial de la activación esta en reactivar y reforzar “los vínculos entre el derecho a la protección social y la actividad laboral”, lo que trae como consecuencia en el marco de programas de asistencia que refuerza “las obligaciones impuestas a los beneficiarios”. Esta autora distingue dos elementos centrales en este paradigma, que se ha dado en llamar “paradigma de la activación”, por un lado, se conjugan políticas sociales y políticas de empleo para

reinstalar una “concepción de políticas asistenciales basadas en la ética del trabajo”, considerando al empleo como “mecanismo básico para la inclusión social”. Y por el otro lado, con el fin de que las personas se activen hay un aumento de las “restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones”. (p, 4)

En el siguiente capítulo haremos especial énfasis en el componente de “trabajo promovido” de la RAIS. Dicho componente entiende al trabajo como “herramienta de integración” de los individuos, siendo el programa UT uno de los programas que integran este componente y nuestro caso de estudio.

Capítulo III

Políticas de trabajo promovido: Programa Uruguay Trabaja

El Programa UT se comienza a ejecutar en el 2008 mediante la aprobación de la ley N° 18.240 en diciembre 2007,

Créase el Programa "Uruguay Trabaja" con el objeto de promover el trabajo en tanto factor socioeducativo. Tendrá alcance nacional y será administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, conforme a lo establecido en la presente ley y en la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo. (Ley N° 18.240, Art. 1°)

Este programa integra el componente Trabajo Promovido (de la RAIS-PES) junto al Programa Objetivo Empleo que es ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Actualmente UT se encuentra ubicado en la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL)⁵ del MIDES. El cometido del programa refiere a:

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, 2015, p. 6)

Y los objetivos específicos del programa son:

- Brindar oportunidades socioeducativas en forma transitoria hasta 35 personas por convenio en situación de vulnerabilidad socioeconómica, mediante procesos de inscripción abiertos y sorteos públicos.
- 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.

⁵ Su “competencia se centra en el desarrollo de proyectos, programas y planes que orienten y desarrollen las políticas de inclusión social para la integración al mundo del trabajo en todas sus formas (dependiente, autónoma, asociativa, individual, colectiva, cooperativa) y la promoción de la economía social vinculada a la generación de ingresos.” (Mides, 2015)

- Desarrollar (a través del trabajo y programas de formación) procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de los/as participantes, integrando competencias transversales y específicas.
 - Brindar instrumentos que favorezcan el conocimiento y ejercicio de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales).
 - Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en el área salud.
 - Promover el ejercicio del derecho al turismo, la recreación y el esparcimiento.
 - Facilitar el acceso a servicios públicos de abordaje de situaciones de violencia basada en género y trata.
 - Promover el acceso a servicios y redes de atención especializados para personas usuarios de sustancias psicoactivas.
 - Promover vínculos solidarios y equitativos de género y generacionales. .
- (MIDES, 2015)

La población objetivo son personas residentes en el país entre 18 a 65 años, que no hayan culminado ciclo básico, que se encuentren desocupados por un período mayor a dos años en el país (admitiéndose hasta 90 jornales de aportes laborales a la Seguridad Social en ese período) y que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Posterior a la inscripción se chequean los datos declarados por las personas, entre Mides y el Banco de Previsión Social (BPS), luego se realiza un sorteo, debido a que el número de inscriptos ha superado en todos los llamados el número de cupos previstos⁶. (MIDES, 2015)

⁶ No es compatible a la inscripción ni a la participación quienes se encuentren en actividad o, en su caso, perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial, jubilaciones o pensiones servidas por instituciones de seguridad o equivalentes, nacionales o extranjeras, exceptuando pensiones por invalidez y de sobrevivencia. Los titulares o integrantes, aun sin actividad, de empresas activas registradas ante el Banco de Previsión Social, o en su caso, la Dirección General Impositiva. (Ley 18240).

A partir del 2015 el Programa ha incorporado cupos a nivel nacional, para la población afrodescendiente (8%), personas con discapacidad (4%) y personas trans (2%). Asimismo se cuenta con un cupo específico que gestiona directamente la DINESIL, producto de las “derivaciones responsables y oportunas” que las distintas direcciones nacionales del MIDES sugieren (6%). Ello fue aprobado en el parlamento el 24 de octubre de 2013, en el marco de la Rendición de Cuentas. (Mides, 2015)

En este sentido, se agrega al artículo de la ley el artículo 4º:

Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, el jerarca del Inciso podrá disponer cupos, en forma previa a la convocatoria, a fin de contemplar a grupos que sufran discriminación de género, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de sustancia psico activas u otros factores .(Mides, 2015)

De esta manera el programa toma acciones afirmativas para contemplar aquellos grupos de población que sufren mayores niveles de vulnerabilidad.

Según el análisis de datos de la edición 2014 realizado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM):

El perfil de la Población Objetivo no ha variado significativamente en las distintas ediciones, la persona tipo es; mujer, de edad madura (30 a 49 años), de ascendencia racial auto declarada blanca, aunque amplía al doble la chance de ser afro descendientes que el resto de la población total. El máximo nivel educativo es primaria y en su mayoría son ocupados sin aportes a la seguridad social. Reside en el interior del país y se encuentra bajo la línea de pobreza. (MIDES, 2015, p. 21)

Los participantes del programa realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta 8 meses, durante los cuales se percibe un subsidio denominado "Apoyo a la Inserción Laboral" de 2.35 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), (el valor de la BPC al 01/01/2018, es de \$3848) el subsidio equivale a \$9042,8 nominales mensuales. Se prevé que el período de participación en el programa se incorpora en la historia laboral personal. MIDES (2018)

El Programa UT tiene como co-responsables de su ejecución a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el BPS, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), las Intendencias Departamentales, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) y la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). (Mides, 2018)

Estas instituciones públicas identifican tareas que se puedan desarrollar en el marco de esta experiencia, estas tareas refieren a reparaciones, refacciones edilicias y del entorno. Se prevé que en el desarrollo de estas tareas operativas y en las capacitaciones la incorporación de habilidades manuales pueda ser replicada en sus contextos familiares y que por tanto signifiquen un soporte para el sostén de las futuras inserciones laborales y/o educativas. (Pliego, Uruguay Trabaja 2016)

En este sentido, un componente central del programa son las capacitaciones que reciben quienes participan, éstas tienen como objetivo favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso y sostenibilidad en el mundo del trabajo. Las capacitaciones que brinda el programa refiere a temas como: derechos laborales, seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral al comienzo del programa, junto al espacio de nivelación y diagnóstico en lectoescritura y cálculo. También brinda una capacitación específica que refiere en general a un oficio tradicional, que puede ser propuesta por el propio programa y está a cargo de docentes pertenecientes a entidades capacitadoras contratados del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), del Consejo de Educación Técnico Profesional, Universidad del Trabajo Uruguay (CETP/UTU) y son contratados a través de las OSC y/o Cooperativas de Trabajo que ejecutan el programa. Se procura que las capacitaciones concuerden con las demandas del mercado laboral de la zona donde se ejecute. (Pliego, Uruguay Trabaja 2016)

Como vimos el programa no solo brinda capacitaciones específicas de oficios sino que también brinda capacitación en temas transversales. Al respecto Mariatti (2017) llama la atención acerca de que el programa dispone de “dispositivos de mayor presencia de saberes transversales (...) que refuerzan la ideología que individualiza el problema del desempleo” (p.110).

Las tareas operativas y la capacitación se realizan con un acompañamiento social, tarea realizada por profesionales del área social, como trabajadores sociales, psicólogos, educadores sociales, docentes, maestros, entre otras disciplinas, con la finalidad de apoyar el proceso individual y colectivo, fortalecer el nivel de competencias laborales así como hábitos y destrezas de los participantes, a fin de “mejorar” su autoestima y promover su integración a redes sociales de contención así como el acceso a servicios públicos y vínculos que signifiquen recuperar el ejercicio de sus derechos. De esta manera, la función del acompañante social supone orientar hacia el desarrollo de “proyectos personales” de los participantes, considerando: la situación social, la educativa y laboral. Ello se trabaja tanto a nivel individual como grupal. El abordaje individual se dará a través de entrevistas y/o instancias personales. El abordaje a nivel grupal se desarrollará en instancias llamadas “Talleres de Proyecto Personal”. (Pliego, Uruguay Trabaja 2016)

Podemos ver que la lógica por la cual se implementan las capacitaciones hace que el programa adquiera una semejanza con las políticas de “activación”, la orientación que asume la propuesta tiende a afirmar la idea que las personas quedan al margen del mercado laboral formal por la falta en mayor medida de “capital humano” y no por la dinámica que asume las condiciones de reproducción de la vida social. Ello coincide con el planteo de Vecinday (2014) que afirma que las políticas impulsadas en este siglo consideran que la pobreza remite a atributos propios del individuo, a la “ausencia de capacidades” que afecta el potencial de la persona para la generación autónoma de ingresos. En la misma línea Brown (2015) señala,

La desocupación y la pobreza es diagnosticada como un problema de oferta, es decir, vinculada en gran medida con los bajos niveles de instrucción y de capacitación y cuyo antídoto es el incremento del capital humano que garantizará una mayor empleabilidad. Es por esto que estos programas buscan intervenir en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, fomentando una creciente personalización de las intervenciones y reclamando una mayor participación de la persona afectada. (p.13)

Vemos entonces que las políticas de “activación” centran su intervención en el individuo. Esta característica que asumen estas políticas es propia también del actual sistema capitalista que “acentúa la responsabilidad en el individuo”. Ello ha producido que ya no se hable de protección social en términos colectivos sino en referencia a la responsabilidad individual, lo que ha llevado a “una redefinición del diagnóstico de los problemas de desempleo y de exclusión social.” (Brown, 2015, p.7) Ello lo podemos visualizar mediante aquellos dispositivos en los que predomina un diagnóstico individualizado del desempleo y la pobreza, a razón de que su intervención apunta fundamentalmente hacia aspectos personales de las personas (salud, higiene, adicciones, etc), su entorno, composición familiar, educación e instrucción, tal como lo hemos expuesto en el caso UT.

Considerando que uno de los objetivos que tiene el programa es el de mejorar el nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, y siendo una de nuestras interrogantes orientadoras si ¿el programa socioeducativo UT es un medio ("enlace") efectivo para que las personas en condiciones de pobreza puedan ingresar al mercado laboral?. En la búsqueda hallamos que no se cuentan con datos sistematizados de todas las ediciones sobre el número de personas que se integraron al mercado laboral luego de finalizada la participación en el programa. Pero en la evaluación realizada por parte de la DINEM a técnicos que ejecutaron el programa en la edición 2014, allí manifestaron que:

Luego del tránsito por el programa, los participantes difícilmente buscan y/o acceden al trabajo formal. Asimismo, en muchos casos la población que está participando de Uruguay Trabaja se encuentra en una situación de exclusión tal, que es difícil que pueda integrarse laboralmente luego de un período de ocho meses de tránsito por un programa de trabajo protegido. (Mides,2015,p.31)

A su vez los técnicos entrevistados reconocen que una vez finalizado el programa las oportunidades de insertarse en un trabajo formal se caracterizan por su precariedad y/o inestabilidad, y que actualmente los participantes del programa en relación a las primeras ediciones no poseen las mismas “características”. Entienden que los actuales son desempleados de larga data, mientras que los participantes de las primeras ediciones, eran desempleados recientemente producto de la crisis del 2002 y que tenían incorporado “hábitos y cultura de trabajo” a diferencia de los actuales. (Mides, 2015)

A través de las diferentes características que asume el programa podemos ver que el individuo está colocado en un lugar de alta responsabilidad al momento de generar posibles salidas a su situación, y ello remite a que el desempleo es entendido como un problema de oferta vinculado al bajo nivel de capacitación y formación, siendo la solución el incremento del “capital humano” lo que le garantizaría una mejor inserción al mercado laboral.

Para finalizar retomamos el plante de Brown (2015) acerca de que la pobreza, la precariedad laboral así como el desempleo, son consecuencia del sistema capitalista y en tanto éste no transforme la forma en que se produce y reproduce, difícilmente se llegue a un planteo de políticas sociales que promuevan una solución sostenida y digna humanamente a los problemas de la sociedad en torno a la pobreza.

Reflexiones Finales

Como vimos en el desarrollo del documento el programa Uruguay Trabaja se comenzó a ejecutar luego de la creación del MIDES con el fin de ofrecer asistencia a las personas más desprotegidas socialmente. Del estudio bibliográfico realizado sobre programas⁷ de “activación” podemos observar que dichos programas cuentan con características comunes que adquirieron las políticas sociales ejecutadas a fines del siglo XX y principio del XXI. Estas características refieren a la focalización, la centralidad en la noción de “capital humano” y la idea de “activación” vinculada a la responsabilidad individual.

Hemos expuesto que las políticas de “activación” consideran al fenómeno del desempleo como una problemática “personal” (Brown, 2015), y desde allí explican sus manifestaciones, reforzando de esta manera los procesos de individualización de la vida social. La individualización social refiere, según Mitjavila (como se citó en Vecinday, 2014)

(...) a la 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. (p, 60)

Al respecto expresa Castel (2010) que la sociedad ha convertido al individuo en su valor de referencia y lo define por su capacidad de autonomía y el poder de asumir sus responsabilidades. Por tanto, en la modernidad los individuos para “ser positivamente un individuo” deben estar “(...) afiliado o reafiliado, es decir, que el individuo debe disponer de puntos de apoyo sobre cuya base puede asegurar su independencia social”, pero sucede, apunta el autor, que los individuos cuentan con condiciones dispares para ser tales, y ello tiene como resultado lo que llama “individuos por exceso”⁸ e “individuos por defecto”⁹. En este escenario y condiciones en que transcurre la vida

⁷ Brown (2015) Pérez (2006) Mariatti (2017)

⁸ Tiene “los soportes necesarios para garantizar su independencia social (...) «Bienes» recursos materiales, sino también (...) capital sociales, culturales, relacionales, simbólicos.” (Castel, 2010, p.324)

⁹ “(...) carecen de los recursos necesarios para asumir positivamente su libertad de individuos”. (Castel, 2010 p, 328)

social, afirma que “cuanto mas individualizada es una sociedad, más Estado necesita”. (p, 334-336)

Sobre la población destinataria del programa UT, se caracteriza por una prolongada trayectoria laboral precaria que no les permite acceder a la seguridad social, son individuos que requieren de la asistencia del Estado. Son afectados por la descolectivización dado que la sociedad no reconoce la situación de desempleo como un problema social sino como problemas aislados. Como dice Castel (2010), el individuo es el referente y se define por su capacidad de autonomía y el poder asumir su responsabilidad. A las palabras de los técnicos entrevistados en una de las evaluaciones del programa nos remitimos para afirmar que los participantes son desempleados de larga data, al referirse que éstos “(...) transitan por un período extenso de exclusión del mercado de trabajo formal” (Mides, 2015, p.7)

A través del desarrollo del componente capacitación del programa UT, se enfatiza y expresa la preocupación que estas políticas colocan sobre la necesidad de “activar” los componentes de “capital humano”. Dirá al respecto Brown (2015),

(...) la desocupación y la pobreza es diagnosticada como un problema de oferta, es decir, vinculada en gran medida con los bajos niveles de instrucción y de capacitación y cuyo antídoto es el incremento del capital humano que garantizará una mayor empleabilidad. (p. 13)

Respecto al formato de intervención establecido por el programa, podemos ver como el desempleo se aborda como un problema personal, de ahí el énfasis en trabajar sobre el “proyecto personal” de los participantes. Dichas “intervenciones inmateriales” señalaban Pérez y Vecinday (2016, p, 99) tienden a individualizar buscando los motivos de la no inserción al mercado laboral en aspectos personales de los participantes.

Vimos que la intención del programa es mejorar la empleabilidad de las personas que transitan la experiencia como forma de impulsar procesos de integración social al mundo del trabajo. Si bien los dispositivos y mecanismos previstos por el programa para generar el ingreso al mercado laboral de las personas en condiciones de pobreza, le pueden brindar elementos que contribuyan potencialmente a incrementar su nivel de

instrucción y aprendizaje de oficios, se entiende que es una solución paliativa y transitoria, que se lleva acabo en un tiempo acotado y que no ofrece alternativas a la pobreza sostenidas en el tiempo. Las capacitaciones, han sido reiterativas en los mismos oficios, por lo que no acompasan las demandas del mercado laboral para que sean una herramienta para la inserción laboral de los participantes acorde a cada territorio; No pudimos contar con material que nos informara sobre la cantidad de personas que ingresaron al mercado laboral formal, tampoco hallamos que el programa contara con acuerdos de derivación de los participantes a posibles empleadores del área en que fueron formados (por ejemplo empresas constructoras, SUNCA).

Para finalizar compartimos con Brown (2015) que:

La pobreza, el desempleo, la precariedad laboral, son fenómenos funcionales al sistema capitalista y mientras no se cuestione (...) difícilmente podemos plantear un cambio estructural en el que se promueva una solución verdadera a los problemas que aquejan a nuestra sociedad (p, 24)

Considerar al desempleo como un problema de índole fundamentalmente individual supone invisibilizar las distintas posibilidades y destinos sociales, algunos muy injustos, que ofrece el sistema para unos y otros.

Bibliografía

- Álvarez, Leguizamón, 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”, 1ed, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Antunes, R. (2008). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Vol. I. CAICYT CLACSO.
- Baráibar, X. (2005). *Las paradojas de la focalización*. Revista Ser Social N° 12. Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília. Brasília, Brasil. Revista Arbitrada.
- Barba, C. (2007). *América Latina: regimenes de bienestar en transición durante los años noventa*. Salvador, Caderno CRH, Vol.20, no 50, p 197-211, maio/agosto.
- Barba, C. (2008) *.Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada*. En C. Barba (comp.). Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Brown, B. (2015). *Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja*; en congreso nacional de estudios de trabajo, “El trabajo en su laberinto. Viejos y Nuevos Desafíos.” (s.n).
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. 1a ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Claramunt, A. (2009) *El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad*. Revista Fronteras N°5, mayo 2009, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Departamento de Trabajo Social.
- Domínguez Uga, V. (2004) *A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial*. Rev. Social. Polit. N°.23 Curitiba Nov. 2004.
- Mariatti, A. (2014). *Desarrollo Social despolitizado: "liofilización" e individuación en los PTRC (Programas de Transferencia de Renta Condicionada) en Uruguay*. Presentado en XIII Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales. El presente documento forma parte de la disertación de maestría del autor.
- 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, Universidad de la Republica, Departamento de Trabajo Social.
- Mariatti, A. (2017). *La atención al desempleo, de la responsabilidad pública a la activación individual*. Revista Fronteras edición N°10, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Departamento de Trabajo Social, abril 2017.
- Midaglia, C. (1997). *El rendimiento de los "By –Pass" como instrumento de reforma social: el caso PRIS*. Revista uruguaya de Ciencias Políticas 10/1997-98 ICP Montevideo.
- Midaglia,C., Antía, F. (2007). *La Izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las Políticas de Bienestar Social?* Revista Uruguay de Ciencia Política - 16/2007 - ICP –Montevideo.

- Midaglia, C. (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).
- Midaglia, C. , Castllo, M. y Fuentes, G. (2010). *El significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Revista Chilena de Administración Pública N°15-16 (2010).
- Midaglia, C. (2011). *Los intentos de ajuste y refundación de la matriz de bienestar y protección en la promoción de cohesión social*. En seminario, Cohesión social en Uruguay: balance y perspectiva, Montevideo Uruguay.
- Notaro, J. Quiñones, M. Senatore, L. Supervielle, M. (2011) *Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo- Uruguay 2005-2009*. Universidad de la República
- Pérez, B. (2006). *Rentas Mínimas y Políticas de Activación*. (s/n).
- Pérez, L. Vecinday, L. (2016) *De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales*. s/n
- Serna, M. (2012). *Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos*, en “Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales.”, Uruguay social Vol.5.
- Vecinday, L. (2014). *Protección Social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan Caif 2003-2009*. Uruguay, Biblioteca plural. CSIC - Universidad de la República.

Fuentes Documentales

- Uruguay, MIDES (2016). Pliego Uruguay Trabaja
- Uruguay, MIDES. (2015). *Programa Uruguay Trabaja. Estimación de la Población Objetivo en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2014 Junio 2015*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.
- Uruguay, MIDES. (2015). *Uruguay Trabaja: Proceso de implementación de cupos sorteados y derivados. Características y dificultades (2014)*. Documento N°39, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.
- Uruguay, MIDES. (2015). *Pobreza, inclusión social y desigualdad en Uruguay. Avances y desafíos pendientes*, Aporte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo a la Delegación del Ministerio de Desarrollo Social para la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.
- Uruguay, MIDES (2009). *Lo que toda Uruguay y Uruguayo debe saber sobre el MIDES*.

Paginas Web

Mides (2015). <http://www.mides.gub.uy/55571/objetivos-de-la-direccion-nacional-de-economia-solidaria-e-integracion-laboral>

Mides (2018). *Guía de recursos*. <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/34136/uruguay-trabaja>

<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=14408&site=1&channel=innova.net>

Plan equidad (2008),

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

Poder Legislativo, Ley 18240, “Programa Uruguay Trabaja”,

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp422489.htm>

Poder Legislativo, Ley 17866, “Creación del Ministerio de Desarrollo Social”,

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8270794.htm>