

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

# DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Políticas de trabajo e inclusión social para  
grupos vulnerables: cuidacoches permisarios  
de la ciudad de Montevideo**

Daniela García Martínez

## **Políticas de trabajo e inclusión social para grupos vulnerables:**

### **Cuidacoches permisarios de la ciudad de Montevideo<sup>1</sup>**

**Daniela García Martínez**

*Técnica Asesora en Relaciones Laborales*

*Estudiante Licenciatura Relaciones Laborales*

Facultad de Derecho, UdelaR

[mdgarcia33@gmail.com](mailto:mdgarcia33@gmail.com)

Este informe es el resultado de un proceso de investigación durante 2012 en el marco de nivelación académica de técnicos asesores, para su posterior ingreso en el ciclo profesional de la licenciatura en Relaciones Laborales, dictada en Facultad de Derecho, UdelaR. El objetivo fue introducir a los egresados en el espacio de la investigación, bajo tres ejes temáticos del mundo laboral: políticas de inclusión, empleo y trabajo, formación profesional y análisis organizacional.

Este informe se ubicó dentro del primer eje temático, explorando la existencia de políticas sociales dirigidas a grupos vulnerables en el Uruguay con un enfoque en las relaciones laborales. En ese marco, el planteo fue indagar sobre el grupo social cuidacoches permisarios de la ciudad de Montevideo, con escasa regulación y amparo, en condiciones de medio ambiente y trabajo inadecuadas, entre otras situaciones de precariedad y vulnerabilidad. Se trató de esclarecer las causas de la existencia del grupo cuidacoches y su relación con la comunidad.

El diseño de la investigación se llevó a cabo en grupo; no obstante el análisis y las conclusiones se calificaron de forma individual.

La nivelación general estuvo a cargo de un equipo de docentes junto al coordinador de la carrera de Relaciones Laborales, el Dr. Juan Raso Delgue a quien agradezco el apoyo personal y entusiasmo permanente en la carrera.

El proceso de investigación fue guiado por el Dr. Pablo Guerra, docente titular de la asignatura Taller de Investigación, a quien agradezco su dedicación y aportes.

Palabras clave: Inclusión social, trabajo decente, vulnerabilidad.

---

<sup>1</sup>Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

## INDICE

	Páginas
CAPITULO I	
Introducción.....	3
CAPITULO II	
Marco Teórico.....	3
CAPITULO III	
Diseño de la Investigación	
3.1. Objetivo General.....	8
3.2. Objetivos Particulares.....	9
3.3. Metodología.....	9
3.4. Hipótesis de Trabajo .....	10
3.5 Operacionalización de las variables.....	10
3.6 Preguntas para las entrevistas y su justificación.....	11
CAPITULO IV	
Análisis del Trabajo de Campo.....	14
CAPITULO V	
Conclusiones.....	18
BIBLIOGRAFÍA.....	21

## **Capítulo 1: INTRODUCCIÓN**

En el marco de explorar la existencia de políticas sociales en Uruguay para grupos vulnerables desde un enfoque en las relaciones laborales, el estudio centró el análisis en los cuidacoches permisarios de Montevideo, tratando de esclarecer las causas de su existencia y la relación con la comunidad.

Aunque la actividad está regulada por la normativa departamental y en ésta se la denomina un oficio, el amparo que tienen las personas que lo ejercen es ambiguo y la protección – según el modelo uruguayo de relaciones laborales – es escasa para el grupo. A su vez las condiciones de medioambiente y trabajo de la actividad son inadecuadas: se desarrolla en la vía pública, a la intemperie, sin implementos de seguridad e higiene, sin limitación de la jornada, sin períodos de descanso y sin remuneración definida.

Una particularidad es la remuneración voluntaria, otorgada por quien acepta el servicio del cuidado de vehículos en la vía pública. A la precariedad del ingreso se le agrega inseguridad, segregación y creciente fragmentación del tejido social.

La posición de desventaja para ejercer derechos, la situación de indefensión y riesgo social llevó a abordar al sujeto de estudio como grupo en condiciones de vulnerabilidad social.

Las causas que dan origen a la vulnerabilidad son múltiples y complejas; las nuevas particularidades de la realidad socio-económica hacen más difícil la implementación de políticas sociales y al mismo tiempo las priorizan.

No alcanza con una razón ética para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y las desigualdades existentes en la sociedad. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovidos por la ONU desde el año 2000 establecen mínimos de condiciones de vida para los habitantes del planeta.

Uruguay tiene tradición en el campo de la protección social de su población; sin embargo, enfrenta desafíos importantes en lo que refiere a la superación de la pobreza, la cobertura y calidad de los sistemas de prestaciones sociales y diferentes situaciones de desigualdad.

## **Capítulo 2: MARCO TEÓRICO**

Al término trabajo se lo ha asociado con el tripalium torturador, con el verdadero suplicio de hacer estallar la verdad de Foucault, con parir, entre otros. La mayoría de las actividades que hoy se consideran trabajo, en la antigüedad eran tareas serviles y se ejercían en condiciones de esclavitud. Con el desarrollo del sistema de capital y trabajo, el concepto ha sufrido una evolución gradual y

sustancial, al punto que hoy va de la mano con el valor supremo de la dignidad formando parte del grupo de derechos fundamentales inherentes a la persona humana.

Habitualmente se tiende a valorizar toda actividad con indicios de labor como trabajo, más allá de la conceptualización y el enfoque. Parafraseando a Guerra, el trabajo refiere a aquella actividad humana conducente a generar bienes y servicios para la satisfacción de necesidades, incluyendo los trabajos remunerados o empleos (productores de ingresos económicos), otros trabajos no remunerados y trabajos voluntarios. El autor entiende que se puede definir una política (policy) como “un conjunto de acciones coordinadas con el propósito de incidir de manera planeada en un área determinada” (Guerra, 2011: 153). A su vez define las políticas públicas como “el conjunto de acciones e instrumentos orientados por principios, con el propósito de alcanzar ciertos objetivos más o menos precisos en un campo de acción o área determinada por parte del Estado o Administración Pública” (Guerra, 2011: 153).

En el ámbito privado o público, las políticas sociales trascienden el campo de acción de las mismas, y su diseño debe englobar las distintas modalidades de trabajo. Las políticas públicas comprenden aquéllas destinadas al trabajo, empleo e inclusión social.

Las políticas de empleo van dirigidas al trabajo remunerado, bien sea a través de:

- Regulación: agentes que dan empleo, lo autogeneran o se emplean con terceros.
- Intervención: cuando el empleado se queda insolvente o tendiente a mejorar la calidad del empleo ya creado
- Creación: en caso de insuficiencia del mercado de trabajo
- Apoyo: para la creación de empleo

Las políticas de trabajo además de referirse a las políticas de empleo aluden a la:

- Regulación de trabajos no remunerados que operan en el mercado laboral; tal es el caso de nuestro estudio, cuidacoches permisarios de Montevideo
- Regulación y promoción del trabajo voluntario, por ej.: “Un Techo para mi País”.
- Acceso a la seguridad social por parte de varios colectivos de trabajadores no empleados, por ej.: los monotributistas.

Junto a las políticas de trabajo y empleo está la inclusión social, definida por Guerra como el “proceso por el cual determinado sector vulnerable de la sociedad avanza desde situaciones de exclusión hacia situaciones inclusivas.

Este proceso puede darse u ocurrir en circunstancias donde el trabajo sea o no un elemento central para la inclusión”(Guerra, 2011: 156)

La inclusión implica reunir condiciones para integrarse en la sociedad, en una realidad compleja, competitiva y globalizada. Por oposición, la exclusión social limita el acceso a ámbitos económicos, educativos, culturales, territoriales, tecnológicos entre otros.

Según Razeto, la sociedad puede ser vista como un tren de cuatro vagones, donde los que cuentan con más recursos y competitividad viajan en el primero y los excluidos son los últimos. La tendencia a la exclusión social es un proceso permanente y comprender su complejidad es el primer paso para revertirla.

El autor diagnostica el proceso de exclusión a través de varios elementos:

- ❖ Exclusión activa: aparece en situaciones más o menos prolongadas de pérdida de empleo y beneficios sociales. Las personas mantienen las estrategias de sobrevivencia anteriores aunque sin poder aplicarlas.
- ❖ Segregación y segmentación: al perder el trabajo las necesidades insatisfechas son cada vez mayores. La segregación espacial aumenta y potencia la pobreza y la fractura social.
- ❖ Bajo potencial político de la pobreza: los gobiernos y los partidos enfatizan más su accionar en las políticas de desarrollo, innovación y todo lo concerniente a los mercados internacionales, relegando las transferencias para combatir la pobreza.
- ❖ Pobreza como amenaza a la seguridad y el medio ambiente: aunque la pobreza esté territorializada y segmentada, es una alerta para defender los estándares de vida alcanzados por el resto de la sociedad.
- ❖ La activación económica de los pobres a través de la economía popular: el mundo de los excluidos es un mundo de personas que desarrollan acciones para hacer frente a sus necesidades, generando iniciativas no siempre aceptadas en el mundo laboral.

El crecimiento de las economías no conlleva por sí procesos de inclusión, e incluso puede acelerar la exclusión a través de la generación de nuevas competencias.

El vínculo entre trabajo e inclusión social se da a través de las políticas públicas con un enfoque multidimensional; éstas interactúan con el trabajo cuando el sujeto es vulnerable con respecto al mercado (que encuentre empleo estable y acceda a la seguridad social) o cuando el proceso de inclusión viene dado desde el trabajo (como una respuesta socio-económica integradora del individuo en sociedad).

El desarrollo humano es de hecho la nueva cuestión social del presente siglo. Los nuevos paradigmas integran instrumentos políticos, económicos y sociales para reducir el impacto negativo

de la globalización, las fracturas sociales y las necesidades vitales de la población. Varios autores entienden que hay una dificultad estructural en las economías contemporáneas para satisfacer la demanda del mercado laboral; de ahí el surgimiento de nuevas políticas para generar formas de trabajo “que incluye desde las clásicas labores desarrolladas con criterio mercantil hasta aquellas desarrolladas con criterios extra mercantiles” (Guerra, 2011:370). Entre las nuevas propuestas se incluye la del ingreso mínimo garantizado (salario social), con el fin de contribuir a una mejor distribución de la riqueza y a su vez mejorar la calidad de vida de los grupos sociales vulnerables.

Tomando en cuenta el informe de la CEPAL (2001) la vulnerabilidad y la pobreza no deben confundirse. La vulnerabilidad hace énfasis en el impacto que provocan eventos económicos, sociales extremos sobre las capacidades de las personas, mientras que la pobreza se refiere a la escasez de ingresos monetarios para cubrir necesidades básicas de los hogares. La atención focalizada en los grupos vulnerables es uno de los tres ámbitos de las políticas públicas de reducción de la pobreza. El actual modelo de desarrollo global de la economía de mercado produce entre otras consecuencias:

- Concentración del ingreso
- Generalización de las tecnologías de comunicación e información (TIC's)
- Impacto del consumo más allá de la solvencia del individuo
- Segmentación del mercado de trabajo según la formación profesional
- Precarización de las condiciones socio-laborales en función del contexto
- Exposición al riesgo social e inseguridad
- La incapacidad de presión de los sectores sociales y grupos desprotegidos

En este contexto donde los segmentos de población con mayor poder económico consolidan su riqueza, las oportunidades de crecimiento y desarrollo están reservadas a las personas con mejor formación así como a las que acceden a las tecnologías de información y comunicación.

Gran parte de la población queda circunscrita a un ingreso insuficiente, y algunos arraigan su posición vulnerable y ni siquiera logran acceder a una remuneración de supervivencia.

Para la CEPAL el capital social, el capital humano y el capital familiar son indicadores de la vulnerabilidad social. “Si bien la vulnerabilidad social cristaliza en situaciones estables que caracterizan a ciertas categorías sociales que comparten una misma condición – por ej. pobres –, el nuevo enfoque sobre activos enfatiza el carácter dinámico dado por el proceso de construcción o destrucción de vulnerabilidades. Más que un concepto estático, la vulnerabilidad así entendida significa una suerte de predisposición o condición latente proclive a una movilidad descendente o,

por lo menos, una manifiesta dificultad de los individuos o de los hogares para sostener posiciones sociales conquistadas” (Pizarro, 2001:12)

La construcción de una sociedad más justa y solidaria se ha emparentado a lo largo del tiempo con el movimiento cooperativo, entendiendo a éste como el modelo alternativo para alcanzar la satisfacción de necesidades de forma organizada, de participación más o menos directa, con una batería de principios y garantías para mantener los logros. Este modelo cuenta con numerosas experiencias que han sido efectivas para lograr la integración social.

“La pobreza no es solamente un problema de los pobres, sino de la sociedad entera. Vivimos en un mundo en que, no obstante la segregación e incluso guetización de los excluidos, la magnitud de la población afectada es tal que de un modo u otro toda la población lo resiente, incluida la calidad de vida de los sectores de altos ingresos” (Razeto, 2006:13).

En término de la teoría de factores y de las relaciones económicas de producción el Cuidacoches presta un servicio a cambio de “solidaridad”, y según los aspectos mencionados nuestro sujeto de estudio se enmarca dentro del concepto de grupo social vulnerable.

### **Marco Jurídico**

#### **Internacional:**

- ❖ Recomendación de OIT (RIT) N° 1, retirada en 1919 y refería al desempleo: citaba 3 políticas de empleo: las agencias de colocación, seguros contra el desempleo y las obras públicas.
- ❖ RIT N° 44 (1934) referida a la contraprestación: habitual en las actuales políticas sociales contemporáneas (a modo de ejemplo: capacitación laboral); el otro punto que establece esta recomendación es el trabajo de asistencia, lo que usualmente se conoce como “trabajos de inclusión social”. Este trabajo de asistencia tiende puentes entre las políticas de trabajo y las de inclusión social.

En 1940 incorpora la noción de “pleno empleo” (OIT- 1944): es una recomendación a todos los Estados miembros para que todos sus habitantes tengan empleo.

#### **Nacional:**

Tomando en cuenta la definición según ley 18083 (2011) relacionada al Monotributo se establece que es un régimen opcional de aportación y mediante el pago de un aporte único (BPS y DGI), muchos trabajadores sin posibilidades de ingreso al sistema de seguridad social pueden hacerlo. Dentro de la nómina de actividades incluidas en el régimen de Monotributo se encuentran los Cuidacoches, Cuidamotos y de otros vehículos.

#### **Departamental:**

- ❖ Decreto 239 del año 1933 de la Junta Departamental de Montevideo, el cual refiere a las personas que deseen ejercer el oficio de Cuidadores de Vehículos, no lo define aunque sí lo conceptualiza.
- ❖ Un proyecto sobre Reglamento de Cuidadores de Vehículos y Estacionamientos que define al Cuidador de Vehículos como aquellas personas mayores de 18 años, habilitados por la Intendencia de Canelones y los municipios correspondientes para cuidar vehículos en la vía pública o playas de estacionamiento (proyecto a estudio)
- ❖ Informe jurídico a la Comisión Especial de la Junta Departamental de 20 de agosto del 2012.

El Decreto 239 del 11 de octubre de 1933 es la norma más antigua en el departamento de Montevideo. En la misma se contempla el derecho a remuneración por el servicio si el mismo era requerido, además de marcar la responsabilidad por daños o sustracción de vehículos (art. 6 y 10)

En 1990, bajo el decreto 24782 se renueva la norma sobre este oficio, excluyendo tanto la remuneración como la responsabilidad anteriormente descritas.

Ya el Decreto de 1933 establecía una discriminación positiva en cuanto a las personas con discapacidad, estableciendo que ante igualdad de cumplimiento de los requisitos, se debía dar preferencias a aquéllas.

### **Capítulo 3: DISEÑO DE INVESTIGACION**

#### **3.1. OBJETIVO GENERAL**

En esta investigación de carácter exploratorio se planteó:

Analizar el impacto de las políticas sociales de trabajo e inclusión existentes dirigidas a los cuidacoches registrados en la Intendencia de Montevideo, la relevancia y suficiencia de las mismas para el grupo social de estudio. Se trató de obtener una mirada integral de sus condiciones materiales de existencia, las condiciones sociales en que desarrolla el trabajo, de las particularidades de la relación económica, así como el paradigma cultural que lo condiciona.

La investigación se propuso revisar las políticas públicas de trabajo e inclusión vigentes.

Para ello, se analizaron las políticas desarrolladas desde la Intendencia de Montevideo, a la vez que se procuró verificar la existencia de políticas públicas desde el MIDES para este grupo social considerado vulnerable.

Desde el enfoque de las relaciones laborales se aspira a una visión integral, priorizando el análisis sociológico con aportes del derecho, observando cómo el Estado ha tratado de regularizar una actividad con casi ochenta años de existencia.

### **3.2. OBJETIVOS PARTICULARES**

Manteniendo el carácter exploratorio del objetivo general, en el proyecto se formularon los siguientes objetivos particulares:

- Analizar la actividad contrastando el enfoque regulacionista con las teorías prohibicionistas, determinando el alcance objetivo de la prohibición y su eficacia
- Observar las condiciones materiales y sociales de la labor (vivienda, salud, integración social)
- Analizar los derechos y deberes derivados del ejercicio de la labor (remuneración, seguridad social)

Es necesario abordar el contraste de teorías que sustentan la regulación o prohibición de la actividad. Ambos enfoques representan dos visiones contrapuestas en nuestra sociedad, que se expresan en dichos y acciones manifiestas, que proyectan y enmarcan las condiciones del grupo social de estudio. Ni el Estado a través de la regulación vigente, ni la sociedad en su conjunto, han visto la necesidad de tomar acciones determinantes. Si bien a nuestro entender la responsabilidad principal es del Estado, existe una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Una mirada integral al grupo cuidacoches implica analizar sus condiciones de vida y su inserción en la sociedad. Las condiciones y medio ambiente de trabajo en el que se desarrolla la actividad es determinante según sus particularidades. El acceso a vivienda, salud y otros derechos fundamentales son centrales para el análisis. La inclusión social del individuo es relevante para medir el efecto de las políticas públicas en materia de atención a los grupos vulnerables.

La formalización de una actividad y el reconocimiento de sus derechos laborales se relacionan con el nivel de intervención del Estado. Para esto se requiere el conocimiento de la realidad en que se desarrolla la actividad. Uno de los elementos centrales del trabajo es su remuneración, el cual fue regulado en la génesis normativa de este oficio. Posteriormente este elemento no fue tomado en cuenta, aunque ha habido intentos de su regulación parcial.

### **3.3 METODOLOGIA**

El tipo de análisis propuesto para la presente investigación fue exploratorio. El escaso abordaje académico sobre el tema elegido nos condujo por esta línea.

El estudio se centró en análisis documental con el fin de recabar los datos necesarios, análisis de la normativa existente, aportes cuantitativos del relevamiento efectuado por la Intendencia de Montevideo y opiniones de informantes calificados en la temática.

La principal técnica utilizada para la obtención de datos fue la entrevista a informantes calificados: Subsecretario del MIDES, Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, Directora del Departamento de Desarrollo Social de la IM, dirigente sindical de FUECYS, ediles de la Junta Departamental.

En ese sentido se propuso una batería de preguntas, donde la normativa nacional y departamental sirvió de guía. Las entrevistas respondieron las hipótesis formuladas. La observación directa fue la técnica que permitió contrastar las hipótesis de investigación y el análisis documental.

### 3.4 HIPÓTESIS DE TRABAJO

En base a los objetivos marcados anteriormente, se enumeran las hipótesis de trabajo que guiaron esta investigación:

H1. La regulación de la labor de cuidacoches por parte de la IM es una forma de inclusión social (políticas de empleo, de trabajo e integración en el Uruguay).

H2. Existen políticas públicas focalizadas al grupo social: cuidacoches regulados por la Intendencia de Montevideo

H3. La prohibición de la actividad no determina su eliminación; la actividad existe más allá del sistema reglado de derechos y obligaciones

H4. El ejercicio de la labor de cuidacoches es un oficio y el mismo le da derecho a remuneración, prestaciones sociales y obligaciones.

H5. Los cuidacoches son personas vulnerables; la labor genera estrategias de sobrevivencia.

H6. El vínculo que genera el cuidacoches en el ejercicio de su función tiene estrecha relación con la vigilancia y seguridad.

### 3.5. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	INDICADORES
V1: Motivo de la remuneración	Remuneración es todo aquello que la persona recibe como pago por un trabajo o actividad realizada.	Principal fuente de ingresos: Por cuidar coches Vigilancia de zona De los vecinos (ajeno a la actividad de cuidacoches) Venta de estacionamiento tarifado Otros motivos
V2: Inclusión Social y Políticas Públicas	Entendidas como bienes e incentivos a partir de la definición de objetivos sociales específicos para abordar una población determinada. Pueden ser de acuerdo al sector social en el que operan: desde Educación hasta	Beneficios a través del Estado: Transferencias monetarias contributivas.

	<p>Cultura, pasando por Salud, Trabajo, Vivienda y otros, según el organismo de radicación institucional. Así se puede optar por organismos nacionales (Incisos, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y otros) o gobiernos departamentales. (MIDES).</p> <p>La inclusión social es el “proceso por el cual determinado sector vulnerable de la sociedad avanza desde situaciones de exclusión hacia situaciones inclusivas. Este proceso puede darse u ocurrir en circunstancias donde el trabajo sea o no un elemento central para la inclusión”. (Guerra, 2011)</p>	<p>Transferencias monetarias no contributivas (vivienda, educación, salud)</p> <p>Políticas de empleo y trabajo</p>
V3: Vulnerabilidad	<p>Según Katzman (1999) una persona o grupo es vulnerable cuando entre otros elementos es excluido de los puestos de trabajo de estables, de calidad - tiene una débil inserción en las redes sociales comunitarias</p>	<p>Vulnerabilidad respecto a:</p> <p>La familia</p> <p>El mercado de trabajo</p> <p>Con el sindicato</p> <p>Con TIC's</p> <p>Consolidación de situación laboral</p> <p>Discapacidad</p>
V4: Calidad de trabajo	<p>El trabajo “refiere aquella actividad humana conducente a generar bienes y servicios para la satisfacción de necesidades”. (Guerra, 2011)</p> <p>Para OIT el objetivo del trabajo decente es provocar cambios positivos en la vida de las personas. Esto es calidad de trabajo, cuyos componentes esenciales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los derechos fundamentales referidos al trabajo</li> <li>- Ingresos y empleos suficientes</li> <li>- Protección Social</li> <li>- Diálogo Social</li> </ul>	<p>Condiciones de trabajo: Jornada, duración</p> <p>Trabajo regulado o prohibido</p> <p>Diferencias y semejanzas con otras tareas fuera de la formalidad</p> <p>Diferencias y semejanzas de la tarea dentro de la formalidad</p>

Con relación a las entrevistas que se aplicaron a los informantes calificados, a continuación presentamos la batería de preguntas efectuadas a fin de arribar a las conclusiones de las hipótesis planteadas.

### 3.6. PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS Y SU JUSTIFICACIÓN

### **¿Considera que la ocupación de cuidacoches es un trabajo?**

En estos meses se ha instalado el debate entre actores políticos, sociales y en la opinión pública el carácter de esta actividad. Se apunta a indagar el parecer de los actores según su rol ya que hay opiniones encontradas acerca si es un trabajo o no lo es.

### **¿Podría describir las condiciones de trabajo de los cuidacoches?**

Toda actividad tiene condiciones materiales y sociales para su desarrollo. Según la observación inicial se ha constatado la carencia de las mismas. En el caso de una actividad que por la normativa se considera oficio es de interés conocer la opinión y el grado de conocimiento de los actores sobre las condiciones de medio ambiente y trabajo en que se desarrolla la tarea.

### **¿Es aceptable que una persona realice una actividad en las condiciones descritas?**

En el avance de la investigación así como en el análisis de documentos hay expresiones claras en el sentido que no es razonable admitir ciertas condiciones de trabajo. Eso también apunta a revisar nuevamente con los informantes calificados si la actividad puede ser considerada trabajo, ya sea desde el punto de vista del derecho como desde un enfoque sociológico.

### **¿Debe tener retribución el cuidacoches siempre que ofrezca su servicio? ¿Se considera un aporte solidario por parte de quien paga?**

Es un tema polémico que un cuidacoches cobre una retribución por lo que él considera su trabajo. Por otra parte, hay actores que establecen que la vía pública es libre y por tanto la existencia de un cuidacoches no obliga a remunerarlo en el caso de estacionar un vehículo y quede de alguna forma a su cuidado. Sin embargo se acepta que hay eventos o espacios en los cuales esa remuneración debe ser regulada por las autoridades. De hecho en estas semanas se ha establecido por normativa la remuneración de una tarifa en forma voluntaria. Es de interés saber si se entiende que la actividad debe tener y en qué circunstancias alguna forma de retribución.

### **¿Considera la actividad similar a la de limpiavidrios?**

En la opinión pública se emparenta la actividad de cuidacoches con la de limpiavidrios. A su vez, al comenzar esta investigación se pudo constatar la existencia de una subcomisión especial en la Junta Departamental de Montevideo, que trata la temática de los dos grupos sociales. Es de interés obtener la opinión de los actores en cuanto a la aplicación de políticas públicas focalizadas.

### **Hay quienes consideran la actividad una estrategia de supervivencia, otros una opción de vida. ¿Qué opina usted?**

Los procesos de exclusión social se deben a varios factores, entre ellos la precariedad económica y la ausencia de protección social. Las estrategias de supervivencia surgen como mecanismos de adaptación a los factores de exclusión, se desarrollan en marcos de desigualdad de condiciones y derechos. El derecho a cómo y de qué vivir colida con la necesidad de superar condiciones extremas de sobrevivencia.

### **¿El cuidacoches es una persona en condición de vulnerabilidad social?**

Hay condiciones que afectan a la dignidad humana. Se considera de interés indagar la opinión de los informantes calificados en este aspecto, si hay factores que propician la vulnerabilidad tanto de la persona que ejerce la labor, como del vínculo que se crea con quien recibe el servicio de cuidado de vehículos.

### **¿El oficio de cuidacoches debe ser una actividad legítima o debe prohibirse?**

Se discute si es conveniente la regulación de la actividad, ya que hay quienes sostienen que no debería existir la misma. Si bien existe normativa que regula desde 1933, ni la sociedad ni el Estado han llegado a un consenso satisfactorio y la actividad se desarrolla en una nebulosa de legitimidad. Hasta la fecha tampoco ha sido parte del debate académico, más allá que hay teorías regulacionistas y teorías prohibicionistas sobre la temática. Este punto es de interés para la presente investigación.

### **Existe desde el Estado y otros ámbitos, políticas públicas dirigidas a los cuidacoches. ¿Cree usted que son políticas de empleo, de trabajo o de inclusión social?**

Las políticas públicas refieren muchas veces a diagnósticos presentados por inquietudes de los actores sociales. Si el actor considera una actividad como empleo, se tratará de focalizar en este factor, si lo que prevalece es la condición de exclusión, la política pública tratará de minimizar la misma. La inadecuación del diagnóstico lleva al fracaso de la política a implementar. Por eso es de interés la opinión del informante calificado sobre las políticas que a la fecha existen para el sujeto de estudio y que contemplan la realidad del mismo.

### **El Monotributo incluye a los cuidacoches. ¿Considera que es un modo de formalizar y promover la inclusión del cuidacoches en la seguridad social?**

El Estado a través de varios organismos, en particular con el BPS ha promovido una serie de iniciativas tendientes a la universalidad de la seguridad social y sus prestaciones. Uno de los mecanismos ha sido la formalización de diversas actividades no contempladas anteriormente. En ese sentido se ha creado el Monotributo que incluye expresamente a los cuidacoches. Es de interés conocer la opinión de los actores sobre si es una política de inclusión adecuada al grupo de estudio.

### **¿Considera suficiente o cree que debería instrumentarse otro tipo de políticas públicas para el grupo social en particular?**

Es de interés para la investigación conocer la opinión de los actores acerca del alcance y la adecuación de la implementación de las políticas públicas

Actualmente la regulación de la actividad es prácticamente a través de la Intendencia de Montevideo. ¿Considera que debería haber otras instituciones para ello? ¿Cuáles?

Existen un conjunto de políticas sociales para grupos vulnerables a nivel nacional, en el que se incluyen a los cuidacoches. La actividad de estudio está enmarcada en la regulación departamental.

Interesa saber la opinión de los actores así como las sugerencias que puedan verter para el control y seguimiento de las políticas públicas.

### **¿El oficio cuidacoches se asemeja en su función a la labor de vigilancia y seguridad?**

En conversaciones exploratorias con funcionarios de la IM así como con otros actores se manifiesta la importancia del rol de seguridad de los cuidacoches vigilando la cuadra donde ejercen su oficio, tanto en puertas de locales comerciales como domicilios, contando con la confianza de los vecinos para dejarles las llaves de las viviendas, de los vehículos y a cambio reciben un aporte solidario por esa función. En el caso de los comercios el aporte se da muchas veces en comida o vestimenta. Es de interés conocer la opinión de los actores para determinar si es una forma de contratar vigilancia y seguridad del modo más barato e informal.

## **Capítulo 4: ANALISIS DEL TRABAJO DE CAMPO**

Teniendo en cuenta que el objetivo general de la investigación es analizar el impacto de las políticas sociales de trabajo e inclusión para el grupo de estudio, se hizo una primera exploración sobre normativa general y específica, a fin de recabar datos sobre la regulación de la actividad del grupo de estudio, cuidacoches permisarios de Montevideo.

Se constató la existencia de dos decretos de la Junta Departamental de Montevideo, de gran similitud entre ellos. El primero data de 1933 – Decreto 239 – siendo la norma más antigua referente a la temática. El Decreto 24782 de 1990 es la segunda y última norma respecto a los cuidacoches en Montevideo, y la diferencia con el anterior decreto radica en que excluye la remuneración pactada así como la responsabilidad por daños o sustracción.

A través de esta legislación departamental se reconoce el oficio de Cuidacoches y se establece una serie de requisitos básicos a cumplir:

- ❖ Edad mínima 18 años
- ❖ Certificado de buena conducta emitido por el Ministerio del Interior
- ❖ Carné de salud emitido por MSP o IM
- ❖ Carné identificadorio emitido por la IM (se recibe al momento de ser otorgado el permiso).

De la lectura de la norma surgen las siguientes características del oficio:

- **Actividad personal:** el permiso es intransferible.
- **Contrato de trabajo:** no se considera que haya contrato, aunque hay un registro obligatorio para dar el servicio y el carné de identificación habilitante.
- **Duración de la jornada:** no hay limitación, se aprueba a demanda.
- **Descansos:** con preaviso y a demanda se estipula el descanso semanal.

- **Derecho a licencia:** si bien posee este derecho el mismo debe ser notificado y autorizado a los efectos de que no sea considerado abandono de trabajo.
- **Lugar y horario de trabajo:** el permisario propone y se aprueba por disponibilidad.
- **Medio ambiente de trabajo:** No hay especificación sobre seguridad e higiene ni sobre riesgos de la actividad o del entorno.
- **Remuneración:** actualmente omite el derecho a percibirla.
- **Uso del poder disciplinario:** se prevé aplicación de sanciones por incumplimiento o inconductas (ausencia sin aviso, concurrencia en estado de ebriedad, mala conducta, etc.)
- **Vestimenta:** es obligatorio el uso de determinado uniforme.

Existe una acción afirmativa dentro del decreto: se le da preferencia a la entrega de permisos a las personas con discapacidad. Si bien no se habla de una relación de trabajo, la terminología usada en la norma refiere a ello. Se indica la forma en que se estipula la jornada, los descansos, las licencias. Se indica una serie de sanciones en caso de incumplimiento, consumo de alcohol en el período de trabajo, faltas sin aviso y abandono del lugar asignado. La RIT 44 considera y sugiere a los estados miembros políticas para situaciones de desempleo, al tiempo que recomienda la adopción de medidas para trabajadores independientes de escasos recursos económicos. En este punto, el análisis se traslada al grupo social de estudio para determinar qué tipo de trabajadores se consideran los Cuidacoches, en qué condiciones laborales ejercen su oficio y si son aplicables políticas sociales específicas. Para ello se toman datos del relevamiento efectuado durante 2012 por la Intendencia de Montevideo así como las opiniones de informantes calificados elegidos por el equipo de investigación, a los que se les aplicó la entrevista descrita en el capítulo anterior. Ellos son:

1. Directora del Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia
2. Edil del Partido Nacional en la Junta Departamental
3. Edil del Frente Amplio en la Junta Departamental (ambos integrantes de la Comisión dedicada a la temática Cuidacoches)
4. Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social
5. Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
6. Representante de Fuecys (federación gremial a la que pertenece el sindicato de cuidacoches)

El análisis de datos y opiniones se expone a partir de las variables elegidas por el equipo para responder las hipótesis de trabajo de la investigación.

La apreciación de los entrevistados comienza con la consideración si la actividad es o no un tipo de trabajo y se analiza la variable **calidad de trabajo** según los indicadores:

- ❖ condiciones de trabajo

- ❖ regulación o prohibición de la actividad
- ❖ semejanzas y diferencias con otras actividades formales e informales

De los datos de esta primera variable se deduce que el cuidacoches ejerce una tarea necesaria en la sociedad actual bajo una forma de trabajo no típica, y que carece de condiciones suficientes para la protección real del trabajador. Sin embargo se la acepta como una realidad y en opinión de la mayoría se debe correr el camino de la legitimación de la actividad, aunque con variedad de visiones. Se podría asemejar a alguna otra actividad formal (como ser seguridad y vigilancia), aunque con características propias: autonomía, multiplicidad de usuarios, temporalidad, inestabilidad de los ingresos.

Hay una escasa aceptación del monotributo como un camino a seguir para la formalización de la actividad. Este punto es coincidente con los datos relevados del censo de la Intendencia, ya que es prácticamente nulo el porcentaje de cuidacoches que han pagado o pagan el monotributo Mides.

Como nota final sobre esta variable se destaca que los cuidacoches en casi su totalidad consideran su actividad como trabajo.

La variable **motivo de la remuneración** (principal fuente de ingresos del cuidacoches) intenta ver de dónde surgen los ingresos para quienes ejercen la actividad. A estos efectos se abren los siguientes indicadores:

- ❖ cuidar coches
- ❖ vigilancia de la zona
- ❖ de los vecinos (por actividad diferente a la de cuidacoches)
- ❖ estacionamiento tarifado
- ❖ otros

Al respecto el censo no nos indica nada sobre esta variable. A su vez la percepción de los entrevistados es variada respecto a la posibilidad de reglamentar la misma. Solamente la opinión de la organización sindical se expide en este punto. Para la mayoría de los entrevistados es un trato entre privados. La legitimación de la actividad está separada de la protección del ingreso.

La percepción del equipo de investigación sobre la variedad de origen de la remuneración no se pudo contrastar con los datos surgidos de las entrevistas.

La tercera variable a estudiar es la **vulnerabilidad**. El objetivo es ver qué grado de vulnerabilidad tiene el grupo social cuidacoches respecto a los siguientes indicadores:

- ❖ entorno familiar

- ❖ mercado de trabajo
- ❖ con el sindicato
- ❖ con las tecnologías de información y comunicación
- ❖ con la consolidación de la situación laboral
- ❖ con la discapacidad

Al respecto se toman en cuenta las opiniones de los entrevistados y datos del censo.

Todos los entrevistados coinciden en que la actividad tiene rasgos de vulnerabilidad. Además de eso, la población de cuidacoches tiene otros tipos de vulnerabilidades que trascienden la actividad económica desarrollada. La condición de calle es una percepción y preocupación de los informantes, así como la condición de exclusión y soledad. No hay especial referencia al nivel educativo del grupo social ni al acceso a las tecnologías de información y comunicación, tan generalizadas en la sociedad actual. El tema de la salud es abordado como un riesgo implícito de la actividad, aunque no se hace referencia a la situación de discapacidad.

Según los datos del censo de la Intendencia, gran parte de los cuidacoches viven con familiares y en vivienda (propia o alquilada). El porcentaje de cuidacoches en situación de calle o refugios declarada en el censo es mínimo.

A su vez, la mayor parte tienen primaria completa y los menos han cursado estudios secundarios. Este dato recogido del censo marca una brecha entre la percepción de los informantes en lo que refiere a la vinculación y las referencias sociales y la propia percepción del grupo como vulnerable. Respecto a la salud y a la discapacidad, la mayoría no declara sobre el tema y son pocos los que mencionan que tienen algún tipo de discapacidad y/o enfermedad crónica.

La cuarta y última variable a estudio es la referida al objetivo de la investigación, la existencia de **políticas públicas vinculado a la temática de la inclusión social**.

Para ello se analiza las opiniones de los entrevistados de los beneficios a través del Estado para los siguientes indicadores:

- ❖ Transferencias monetarias contributivas
- ❖ Transferencias no monetarias contributivas (vivienda, educación, salud)
- ❖ Políticas de empleo y trabajo.

La mayoría de las opiniones suscriben la idea de generar políticas sociales de un modo integral, con un enfoque multidimensional.

A su vez se entiende que las políticas focalizadas hasta el momento no han sido suficientes ni colaboran con el camino de la inclusión.

Según los datos del censo, buena parte de los cuidacoches registrados en la Intendencia declara no recibir ningún apoyo del Estado, aunque el grupo que sí lo hace tiene una amplia variedad de transferencias monetarias: jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, tarjeta Mides.

A su vez hay aproximadamente una tercera parte de esta población que declara recibir asistencia en salud pública y policlínicas barriales, y hay una porción pequeña de afiliados al mutualismo.

## **Capítulo 5: CONCLUSIONES FINALES**

Tomando la definición de trabajo como toda actividad humana conducente a generar bienes y servicios para la satisfacción de necesidades, el oficio de cuidacoches es un trabajo, ya que genera un servicio de cuidado y vigilancia de vehículos y con ello intenta satisfacer necesidades propias y familiares de alimentación, vivienda, entre otras.

Repasando la norma departamental existente se concluye que ejercer el oficio de cuidacoches no implica una relación de trabajo en términos formales o típicos:

- ❖ Es una actividad que no está contemplada en la normativa general laboral del país y no integra ningún grupo de consejos de salarios.
- ❖ La remuneración no se ajusta al salario mínimo nacional ni a otros parámetros. A la fecha es voluntaria, tanto en precio como en frecuencia y corre por cuenta de quien toma el servicio darle un valor al mismo.
- ❖ Las condiciones de trabajo son prácticamente inexistentes.
- ❖ El medio ambiente donde se ejerce la actividad es de alto riesgo y vulnerabilidad.
- ❖ La protección social vinculada a la actividad es nula, salvo la referencia al monotributo Mides.
- ❖ Los deberes de la actividad se reducen a preservar el permiso otorgado

Según el análisis de las variables a partir de las hipótesis planteadas se puede concluir que:

H1 – La regulación de la actividad por parte de la Intendencia no es en sí misma una forma de inclusión social, aunque la regulación podría ser un camino para la legitimación de una tarea que se ha vuelto necesaria en la sociedad actual. Tomando la definición de políticas públicas mencionada en el marco teórico, se concluye que no existe un conjunto de acciones coordinadas para este grupo social que ejerce una tarea aceptada como una realidad social. A su vez los instrumentos que se han tomado para iniciar acciones son aún insuficientes. Se destacan entre ellos la posibilidad de ingresar a la seguridad social a través del monotributo Mides y la pensión social atendida por la Intendencia para las personas en situación de calle.

H2 – No existen políticas públicas focalizadas para el grupo social. Por el momento el único instrumento focalizado refiere al registro de los cuidacoches permisarios de la ciudad de Montevideo, en el que se constatan algunos datos de vulnerabilidad puntuales. Según la documentación de la Junta Departamental y la opinión recabada de los ediles existió en el correr del año una aspiración a regular la actividad a través de la fijación de una tarifa, trámite que no tuvo andamio a causa del informe negativo de la asesoría jurídica del legislativo departamental. La aspiración a regular no es compartida por todas las fuerzas políticas, y tampoco hay una visión unánime dentro de los actores de gobierno.

H3 – La actividad existe más allá del sistema reglado de derechos y obligaciones. Es un dato de la realidad, existe y se acepta con diferentes niveles de aprobación. Si bien no hay ánimo de prohibirla, existen voces que preferirían que no existiera esa forma de trabajo, aunque todos coinciden que tal como está no puede seguir. Existe la necesidad de tomar algún tipo de decisión para que el trato social instalado tenga algún nivel de protección.

H4 – El ejercicio de la labor es una tarea para algunos, un trabajo para otros. El derecho a remuneración lo da el trato social que tiene el cuidacoches con el usuario, pero al ser una actividad atípica no se concibe como generadora de derechos, prestaciones y obligaciones. La organización sindical – entiende que no es típica – aspira a formalizar la actividad, inclusive visibilizar la figura del patrón. Pero no es la visión de los demás actores, que son muy cautos a la hora de formular derechos y obligaciones, e incluso no visualizan a la actividad como de carácter formal.

H5 – Los cuidacoches son personas vulnerables y su labor conlleva estrategias de sobrevivencia, pero no son vulnerables por su actividad únicamente. Si bien es importante el grado de vulnerabilidad por las condiciones de trabajo de exposición, los riesgos y la desprotección total, ésta es más bien producto de la desigualdad y la falta de alternativas que impiden el desarrollo y tienden a desclasificar a los que más necesidades tienen. Sin embargo, como para la mayoría de los informantes es una opción de vida es difícil generar espacios que atraigan al grupo vulnerable hacia niveles de menor exposición y riesgo. Un espacio podría ser la red del movimiento sindical, la cual tiene baja aprobación entre los mismos cuidacoches, siendo el nivel de afiliación prácticamente nulo.

H6 – La labor de cuidacoches tiene relación con la de vigilancia y seguridad aunque las opiniones son variadas. Se percibe al cuidacoches como un vigilante autónomo que custodia bienes – especialmente vehículos – a cambio de una retribución de carácter voluntario. Es una realidad que ejerce una función de seguridad, aunque ésta debería cumplirse en opinión de la mayoría por parte

del Estado y sus organismos. A su vez, es un dato de la realidad que la seguridad y vigilancia es una actividad en la actualidad tanto del ámbito privado como del público y su desarrollo en el ámbito privado se debe fundamentalmente a las fallas del sistema público. Por lo que recorrer el camino de la visión de la actividad como un componente residual de la seguridad (en el sector formal de la sociedad) podría tender puentes a una formalización con génesis propia de la tarea.

En suma, las políticas sociales de trabajo e inclusión existentes en nuestro país no impactan por ahora en el grupo social cuidacoches, ninguna de ellas es relevante y tampoco suficiente.

Se requiere una mirada multidimensional para generar políticas que puedan ser de aplicación al grupo de estudio, ya que el carácter vulnerable del mismo hace necesario un protocolo de acciones integrales y diversas. No hay una única salida.

La solución requiere un conjunto de alternativas que incluyan la formalización y la protección social sin dejar la autonomía del grupo en cuestión. Según la directora del Departamento de Desarrollo Social de la IM: “En realidad la discusión está en si formalizás cómo formalizás, si prohibís por qué lo prohibís y cuáles son las alternativas que generás”.

## FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ✓ Guerra, Pablo. 2011. *Sociología del Trabajo*, Montevideo: Editorial Kolping.
- ✓ Guerra, Pablo. 2000. *Haciendo la Calle*. Montevideo: Nordan.
- ✓ Guerra, Pablo y otros. 2008. Seminario Internacional: “Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social. Análisis comparado de experiencias de economía popular y solidaria” [En línea]. [http://kolping.org.uy/pdfs/libro\\_instrumentos\\_web.pdf](http://kolping.org.uy/pdfs/libro_instrumentos_web.pdf).
- ✓ Guerra, Pablo. 2011. Proyecto de Investigación “Políticas de empleo, de trabajo y de integración social. Análisis del caso nacional en una perspectiva regional comparada”. Documento de Trabajo N° 3: El caso nacional. [En línea]. [http://eva.universidad.edu.uy/file.php/1792/moddata/forum/8334/154837/documento\\_3.pdf](http://eva.universidad.edu.uy/file.php/1792/moddata/forum/8334/154837/documento_3.pdf)
- ✓ Guerra, Pablo. 2011. “Alcances y orígenes de las políticas de trabajo, de empleo e inclusión social”. [En línea]. <http://www.publicaciones.urbe.edu/index.php/REDHECS/index>
  
- ✓ Kaztman, Ruben; Wormald, Guillermo. 2002. Trabajo y Ciudadanía: “Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina” [En línea]. <http://www.ucu.edu.uy/facultades/cienciashumanas/IPES/pdf/Trabajo%20y%20Ciudadania.pdf>
- ✓ Pizarro, Roberto. 2001. “La vulnerabilidad social y sus desafíos, una mirada desde América Latina” CEPAL-ECLAC. [En línea] [www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf)

- ✓ Razeto, Luis. 2006. Simposio Latinoamericano “Inclusión social, dimensiones, retos y políticas. Conferencia: Inclusión Social y Economía Solidaria”. [En línea] <http://www.luisrazeto.net/content/inclusi%C3%B3n-social-y-econom%C3%ADa-solidaria>
- ✓ Supervielle, Marcos; Zapiráin, Héctor. 2009. *Construyendo el futuro con Trabajo Decente*. Montevideo: FCU.
- ✓ Uruguay. Intendencia de Montevideo. Relevamiento de Cuidacoches al 2012. Disponible en internet: <http://cuidadores.polosur.net/inicio.php>
- ✓ Uruguay. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. 2012. “Emprendimientos Productivos” [En línea] [Consulta 17/12/2012] [http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1554&Itemid=1554](http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=1554&Itemid=1554)
- ✓ Uruguay. PNUD. 2003. “Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional” [En línea] <http://www.undp.org.uy/share/pdf/objetivosmdg.pdf>



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY