



XI Jornadas de Investigación Científica

10, 11 y 12 de setiembre de 2012

Facultad de Ciencias Sociales

Tecnología y organización del trabajo en PPSS focalizadas de inicio del siglo

Alejandro Mariatti

La educación bajo la lupa

Titulo: Tecnología y organización del trabajo en PPSS focalizadas de inicio del siglo¹.

Lic. Alejandro Mariatti

Docente de D.T.S

alejandromariatti@gmail.com

Resumen:

1958, último año de crecimiento (Cancela-Melgar, 1985; 12). Una nueva coyuntura, con momentos de crecimiento, autoritarismo y profunda desigualdad, acompañado de un sostenido endeudamiento (Yaffé, 2009; 165). 2002, significó la crisis más importante del Uruguay (Steneri, 2011; 17), con reducción del GPS (Midaglia; Antía, 2007; 138). El triunfo de la izquierda inaugura un nuevo modelo de gestión. Se dualiza el sistema de protección (Aust; Arriba: 2004) y se concretaron PPSS (no contributivas) como TRC² (PANES, AFAM-PE y TUS), en el marco de “variedades de capitalismo” (Hall: Soskice; 2006). La gestión ministerial intercala modelo de gestión de redes y de mercado, junto a la carrera funcional tradicional (Narbondo: Ramos; 2001), en la ejecución de macro-programas de TRC residual y focalizadamente. Esta última característica obliga al control (Vecinday: 2011), modelo proxy (Amarante et al: 2008), para verificar el impacto en términos de eficiencia horizontal y vertical (Amarante et al: 2008). Supone un algoritmo como Índice de focalización (Amarante et al: 2008), construido por *expertos*, controlado por *ingenieros informáticos*, sintetizado como *trabajo muerto acumulado* en una PC “ceibalita”. Cuerpos de estudiantes y profesionales de diversas disciplinas, realizan inspecciones e ingresan datos, diferenciando a los admitidos de los desestimados.

Nos proponemos presentar un avance de investigación, sobre el impacto de estas políticas en la distribución de roles y tareas (Baraibar, 2005) la división del trabajo (Iamamoto: 1992) que se articula para la gestión de estas nuevas PPSS

Focalización – mundo del trabajo – tecnología.

*“Uruguay es la única oficina del mundo que ha conseguido el estado de República”
Mario Benedetti*

El presente análisis problematiza sobre algunas características que adquiere la protección social con la creación del Mides, específicamente al respecto de la división

¹ Trabajo presentado en las XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 10-12 de setiembre de 2012)

² Transferencia de renta condicionada

del trabajo y su organización en la implementación (ver Baraibar: 2005) de las nuevas PP.SS³ (Plan de emergencia, Plan de equidad y Tarjeta Uruguay social).

1. La distribución depende de la producción.

Las relaciones productivas; el empleo, la inversión, la distribución, el consumo y la protección social, son un proceso histórico devenido como equilibrio temporal de un constante conflicto distributivo. *“1958 significó el primer año de retroceso en la evolución del Producto Bruto Interno del país en muchos años”*. (Cancela-Melgar, 1985: 12).

Se abandona el modelo de industrialización por sustitución de importaciones e inicia el LACE (Olesker, 2001). Esta crisis económica desembocara en una dictadura. *“...instaurada en 1973 no habría representado entonces el momento de implantación de un nuevo paradigma sino una fase de profundización autoritaria del que se venía implementando desde fines de 1959”* (Yaffé, 2009:172). Durante la misma se transitan ocho años de crecimiento ininterrumpidos (Yaffé, 2009:140). La deuda externa (determinación para la deuda social interna y la redistribución) de 447 millones de dólares en 1967 llego a 4.664 millones en 1984, el 90% del PBI. (Ver Yaffé, 2009:165). La conducción económica conto con la asistencia recurrente del FMI⁴, garantizando al sistema financiero (Ver Yaffé, 2009:168) y desde postulados ortodoxos de los organismos financiadores. (Ver Yaffé, 2009:172). Muy a pesar de todo esto, *“la dictadura militar (1973 a 1984) no cambió la orientación general del sistema ni los volúmenes de gasto público social destinados a su funcionamiento. El Estado mantuvo un rol estratégico sumado a la orientación universalista de las políticas sociales. No obstante, las prestaciones sociales, en particular en algunos sectores –educación y salud–, tendieron a una reducción de su calidad, producto de una sostenida reducción de la inversión en esas áreas”*. (Midaglia et al, 2010: 137,138)

A su vez y a pesar del crecimiento sostenido, el GPS⁵ en el año 1980 era del 12.1% del PBI⁶. Gasto que llegaría a 24.1% en democracia y que es reducido luego de la crisis de 2002. (Ver Midaglia; Antía, 2007:138).

La pobreza en 1985 alcanzaba al 46.2% del total de la población (Ver Midaglia; Antía, 2007: 138), dejando un panorama claro de las carencias redistributivas de este período.

³ Políticas Sociales

⁴ Fondo Monetario Internacional.

⁵ Gasto público social

⁶ Producto Bruto Interno.

Descendió en democracia hasta 15.3% en 1995 y en la crisis de 2002 volvió al 32.1% en 2004. (Ver Midaglia; Antía, 2007: 138 y 139). “..., se advierte una caída de la incidencia de la pobreza, que en 2006 se situó en un 25,2% de la población.” (Midaglia, 2007b:465). La indigencia pasó del 5.99% en 2001 al 2.69 en 2006. (Ver Amarante; Vigorito: 2007)

La crisis de 2002 tuvo fuerte impacto. Devenida por coletazos internacionales, de la cesación de pagos de Rusia en 1998 que marco la reversión del financiamiento hacia economías emergentes como Brasil, obligado a devaluar a inicio de 1999 por esta razón. (Ver Steneri, 2011: 17). A su vez Argentina que arrastraba dificultades financieras de los años “noventa”, sufría una crisis política con la renuncia del Presidente y una corrida bancaria por la incertidumbre. La debilidad del sistema uruguayo fue la alta proporción de depósitos en dólares de argentinos, que triplicaban las reservas nacionales del BCU⁷. Una vez instaurado el corralito en Argentina y la quiebra del Banco de Galicia en Uruguay, con liquidez deteriorada por la crisis del país vecino, estaban dadas las condiciones para una corrida nacional. A esto se sumo el fraude del Banco Comercial de 230 millones de dólares y los problemas de solvencia del Banco Montevideo y del Banco de Crédito. (Ver Steneri, 2011). Las vueltas de la vida hicieron que el edificio de este último banco quebrado, se convirtiera en el Ministerio de Desarrollo Social.

“La situación a mediados del 2002 se caracterizaba por la caída estrepitosa del nivel de actividad, la desaparición de las reservas internacionales como contrapartida de la corrida bancaria y la suba de la relación deuda/PBI a niveles cercanos al 100%” (Steneri, 2011:103). *“Las reservas del Banco Central del Uruguay continuaron su caída libre y llegaron al nuevo piso record histórico de 488 millones de dólares al martes 11...”* (Steneri, 2011:152). Se refiere a marzo de 2003. Imagino que siendo un record histórico, no debería omitirse en ninguna investigación. Midaglia se refiere al hecho. *“el índice Gini pasó de 0.412 en 1991 a 0.450 en 2002, para finalmente situarse en 0.447 en 2006”*. (Midaglia, 2007b:466) *“..., importa anotar que esta Administración se enfrentó a un escenario nacional pautado por las consecuencias sociales derivadas de la crisis económica del 2002 que agudizaron las situaciones de pobreza y exclusión que comenzaron a configurarse a partir de 1994”*. (Midaglia, 2007b:464).

El gobierno de izquierda heredaba estos compromisos. En palabras de Midaglia: *“La izquierda uruguaya asume el gobierno en un contexto político-institucional y social específico que, de alguna manera, condiciona su manejo en materia políticas sociales”*.

⁷ Banco Central del Uruguay.

(2007b:463). “ya que en 2004 la deuda externa uruguaya era equivalente al total del PBI <unos trece mil millones de dólares aproximadamente>” (Frega et al: 2008, 238)

2. Variedades de capitalismo

A grandes rasgos, la inserción nacional en la división internacional del trabajo, genera impactos que condicionan la peculiar forma de capitalismo. Son condición-condicionada tanto de la coyuntura externo, como así también por el legado histórico institucional y las distintas coaliciones que se articularon en función de diversos puntos de veto, como expresión de la correlación de fuerzas: <confrontación material de una correlación de fuerzas entre clases y fracciones de clases> (Poulantzas, 1979). Uruguay arrastra su idiosincrasia humanista del “batllismo” (Vanger, 2009).

“La <political economy> como un terreno poblado de actores que procuran promover sus propios intereses de manera racional y en interacción estratégica con otros. (...) Las empresas son actores de cuya respuesta agregada a los desarrollos de la economía internacional surge la performance económica nacional” (Hall et al, 2006: 573). Los empresarios y los Estados hacen la historia en condiciones que no eligen, podríamos metaforizar. “la globalización pone en duda la estabilidad misma de las instituciones nacionales” (Hall et al, 2006: 583). Y esto está dicho cinco años antes de la crisis griega. El margen de maniobra de los Estados se reduce frente al mercado mundial y negocia condiciones que impactan, metamorfoseando el mercado laboral interno y despertando inestabilidad en los sistemas mutuales de protección social.

Hall y Soskice, construyen dos tipos ideales para intentar conocer el impacto de la inserción internacional: a) EML Economías de mercado libre: caracterizada por el resultado que generan las empresas en un equilibrio entre oferta y demanda y b) EMC Economías de mercado coordinadas: resultado de la interacción estratégica entre “poderosas asociaciones empresariales o de empleadores; sindicatos fuertes; amplias redes transversales de participación; sistemas jurídicos...” (Hall et al, 2006: 575). Estas dos formas de economía “ocupan los extremos de un continuum, a lo largo del cual se ubican los diferentes países” (Hall et al, 2006: 574).

Un abanico de posibilidades, similar a lo que describía Netto, refiriéndose al proceso anterior: “...las alteraciones sociopolíticas del capitalismo monopolista, sin configurar

*un abanico infinito, comportan matices que van de un límite a otro*⁸ del Welfare State al fascismo” (Netto, 1997:17).

Las EMC, presentan articulaciones estratégicas tales como fijar salarios por medio de consejos de negociación, asociaciones empresariales de complementación, aumentando el rendimiento de una por la otra, regional o binacionalmente. A su vez, se puede coordinar la preparación de mano de obra y la fijación de estándares de calidad. La Unión Europea tiene su embrión en la alianza para el acero entre Francia y Alemania a la salida de la segunda guerra. Para el actual Ministro de Desarrollo la complementación productiva es un camino posible: *“la inserción internacional, para un país como Uruguay, no tiene otra alternativa que sea centro o periferia basada en productos primarios y en competitividad de bajo valor agregado, salvo que ingrese a un proceso de complementación productiva y no solo en el intercambio comercial y eso solo lo puede hacer en la región”*.(...) *“si Uruguay tiene industrialización no puede ser otra que agro-industrial, creo que si hay que fomentar una mayor industrialización de esos productos, y que la única llave viable para eso es la integración y complementación productiva con la región o con las partes del mundo similar: África central y Asia central”*. (Olesker, 2012:19)

Si analizamos el caso Uruguayo, podemos identificar que a partir de 2005 se instaló nuevamente (desmontados en la década de los 90) el mecanismo de “Consejos de salarios”, que, unido a INE.FOP⁹ pueden ser un intento de articulación coordinada de una EMC. Mientras las EMC tienden a una innovación en función de la fuerza de trabajo y sus capacidades, la EML, tienden a una explosiva y radical innovación. Esta radicalidad también es vista en contratos de trabajo, flexibilidades y otras formas de reducir costos y acortar tiempos. Para esta última (EML) los sindicatos y las asociaciones fuertes son un factor desequilibrante del libre juego entre oferta y demanda. En el otro “extremo” (Hall et al, 2006: 574) *“En muchas EMC, las políticas sociales son utilizadas para estimular a la fuerza de trabajo a adquirir capacidades específicas del sector en que se desempeña...”* (Hall et al, 2006: 583). La distancia entre estos “extremos” es la expresión del conflicto distributivo, la coordinación y la desregulación como pares antagónicos (¿hasta dónde hay Estado y hasta donde hay mercado?). Colocamos como ejemplo, el enfrentamiento entre el MTSS¹⁰ y el Mides: *“El debate por la eficiencia de las políticas asistencialistas se reavivó esta semana*

⁸ **Negrita** nuestra.

⁹ Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

¹⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

cuando desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se informó que el 80% de los inscritos en el Programa Objetivo Empleo (POE) del Plan de Equidad a los que se les ofreció un trabajo -unas 2.304 personas-, lo rechazó, por lo que los subsidios otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) vendrían a operar como un "des-estímulo" para la incorporación de las personas de menores ingresos al mercado de trabajo, lo que siempre fue negado por las autoridades del Mides" (Web Mides). La síntesis esta en ¿Cuánto el mercado está dispuesto a pagar por la mano de obra? ¿Cuánto puede competir con un subsidio? ¿Cuánta es la necesidad del que solo tiene su fuerza para vender? ¿Qué tan organizados están ambos para desatar la batalla? "ahora ya no mas a través de una revolución violenta, concentrada en un corto lapso de tiempo, como era previsto en el Manifiesto y en la reflexión de Lenin, mas si en un largo proceso de reformas, del cual Gramsci llamo la <guerra de posiciones>" (Coutinho, 1997:164)

3. Dualización de la Protección Social

La mundialización de la economía es acompañada por una profunda "metamorfosis del mundo del trabajo" (Antúnes: 1995). El quiebre de la "sociedad salarial" (Castel: 1997), llevo a que la protección social tuviera que correrse hacia la asistencia (Aust et al, 2004). El sistema mutual de la "edad de oro" (Hosbswam: 1996) se desequilibra y motiva una serie de experimentos que van desde el universalismo socialdemócrata a la focalización residual del liberalismo. Lo perenne es el surgimiento de la asistencia social por fuera del empleo y las prestaciones contributivas. Lo importante de ese quiebre es justamente el sistema dual que surge para intentar solucionar al tiempo que vuelve más visibles las expresiones sociales de aquella ruptura nacida en la producción. Con los nuevos riesgos surgidos del agotamiento del modelo anterior, la pobreza pasa a ser el centro de atención. Los actores colectivos de la "edad de oro" abren paso a problemas de fondo que se atienden asistencialmente y no contributivamente. Son "desafiliados" (Castel, 1997) que ponen en duda la "cohesión social" (Durkeim, 1993) y que diversifican la agenda publica, habilitando nuevos procesos de protección social (Midaglia: Silveira, 2011). Son factores influyentes de estos procesos los cambios en la economía global, el descenso del crecimiento económico, el envejecimiento de la población, indicando el agotamiento del Estado de bienestar. "Entre 1974 y 1975 la economía capitalista internacional comenzó su primer recesión generalizada desde la II

Guerra mundial, siendo la única, hasta entonces, que golpea simultáneamente todas las grandes potencias imperialistas.” (Mandel, 1990:9).

Para Pierson, las características que adquieren las reformas en respuesta a este agotamiento de los Estados de bienestar, son: a) la “*re-mercantilización*”, como dimensión clave para conocer la reestructuración, que desmantela aquellos aspectos que protegen a los trabajadores de las presiones del mercado; b) la “*contención de costos*”, reducir los costos o establecer programas residuales; c) la “*re-calibración*”, ajustando objetivos y demandas, racionalización y actualización. (Ver Pierson, 2006: 61-66)

“..., en la mayoría de las democracias desarrolladas, la política de las políticas sociales se centra en la renegociación, reestructuración y modernización de los términos del contrato social de la posguerra en lugar de en su desmantelamiento” (Pierson, 2006:44)

Esta reestructuración expresa el momento como problema que enfrentan los sistemas de protección. *“The perceptions of the problem, the role for social assistance and the major proposed policy solutions vary to a large extent. However, a closer analysis reveals some convergence throughout the 1990s as the social inclusion discourse became dominant almost everywhere” (Aust et al, 2004:26) – (tr.)* [“Las percepciones del problema, el papel de la asistencia social y las políticas propuestas como soluciones varían en gran medida. Sin embargo, un análisis más detenido revela cierta convergencia a lo largo de la década de 1990 como el discurso de inclusión social fue dominante en casi todas partes¹¹” .]

“The issue of poverty and/or social exclusion seem to be on the agenda almost everywhere. The EU introduced the OMC on social inclusion. The Labour government in the UK committed itself to a reduction of social exclusion and put the issue at the heart of their reform strategy to rebuild the welfare state.”. (Aust et al, 2004:26) – (tr.) [“La cuestión de la pobreza y la exclusión social parecen estar en el programa casi en todas partes. La UE introdujo a la OMC sobre la inclusión social. El Gobierno Laborista en el Reino Unido se comprometieron con una reducción de la exclusión social y poner el problema en el corazón de su reforma estratégica para reconstruir el estado de bienestar”.] Lo medular es el surgimiento de estas nuevas PPSS ya no directamente vinculadas al mundo del trabajo, sino asistenciales y desde una explicación “social”. En tanto mayor sea el alcance de la protección, mayor es la desmercantilización de la mano de obra, mejorando las condiciones de negociación.

11 Subrayado nuestro

Las economías nacionales procesan la mundialización y los trabajadores resisten la privatización y mercantilización de las conquistas de la “*edad de oro*”. Sin embargo, en regímenes liberales, “*los trabajadores no solamente carecen de poder para vetar un cambio, sino que también la capacidad de dichos sistemas para promover una reforma negociada a través de sistemas de intermediación de intereses organizados es muy baja*” (Pierson, 2006:77). Y más adelante agrega “*Parte de la respuesta se encuentra en la debilidad política de aquellos que podrían haberse resistido a la mercantilización*” (Pierson, 2006:80). La otra cara de la focalización residual lo representan las políticas universales que manteniendo el pleno empleo, garantizan beneficios contributivos, generando mínimas prestaciones asistenciales. De todos modos y en ambos casos está presente el trabajo, en tanto para los últimos es un lugar de garantía de integración, para los primeros, es un problema que habiendo nacido en el mercado, no puede interferir en él al abordarlo, partiendo de una supuesta justicia equilibrada por la oferta y la demanda de individuos libres.

“In the two Scandinavian countries the redistributive discourse remains strong. The most salient issue here wasn't poverty but unemployment”. (Aust et al, 2004:29) – (tr) [“En los dos países escandinavos el discurso redistributivo sigue siendo fuerte. El más saliente problema aquí no era la pobreza sino el desempleo.”]. Estos países, parecen expresar en su conflicto distributivo, la fuerza de una concepción universalista y mutual, con peso en la definición de la protección social. Esa visión universal es la contracara de una visión liberal, focalizada, residual y generalmente individualizante. Tal vez esa sea la impresión de Aust y Arriba, cuando describen las características de los beneficiarios de estas nuevas políticas sociales, focalizadas en atributos (carencias) individuales. *“In contrast to MUD the social integration discourse underlines social and individual preconditions to enter and succeed in the labour market. The lack of adequate skills and qualifications and the insufficient supply of social infrastructure to reconcile family and paid work are often regarded as causes for social assistance dependency”*.(Aust et al, 2004:22-23) – (tr.) [“En contraste para la integración social el discurso subraya las sociales e individuales (capacidades) previas para entrar y tener éxito en el mercado laboral. La falta de suficientes capacidades y aptitudes y el insuficiente suministro de infraestructura social para conciliar familia y trabajo remunerado a menudo se consideran como causas para la dependencia de asistencia social”.]

A su vez, al individualizar la respuesta asistencial (Ver Bentura et al, 2009) a las nuevas demandas, focaliza la asistencia, provocando el efecto contrario. Si bien en el corto

plazo puede generarse un impacto económico, es solo cuando, al asociarla a reivindicaciones de capas medias (modelo socialdemócrata), se promueve la integración y se logra sostener en el tiempo, como ley, derecho y conquista, más que como subsidio coyuntural-temporal. Esta es la paradoja de la redistribución. La focalización, aísla a quien solo tiene mecanismo de voz y no de salida. <“Es en este sentido que el beneficiario no tiene derechos de ningún tipo, no se tiene derecho a las prestaciones y por tanto no hay derechos sociales, el acceso a los beneficios descalifica y el descalificado no tiene ni voz ni salida posible <Hirshman, 1976> y cuando intenta tener voz es descalificado doblemente por pretencioso y “dependiente del asistencialismo”. El resultado es empíricamente verificable: la calidad y el monto de las políticas focalizadas se reduce progresivamente sin que esto implique ningún reclamo”. (Bentura, 2011: 107-108)>

En palabras de Korpi y Palme: “*paradox of redistribution, institutions of the welfare state are of key importance. These institutions affect the relative roles of markets and politics in distributive processes and the types of coalition formation among interest groups.*” (Korpi et al, 1994:37) – (tr) [“la paradoja de la redistribución, las instituciones del Estado del bienestar son de importancia clave. Estas instituciones afectan las funciones relativas de los mercados y la política en los procesos de distribución y los tipos de formación de la coalición entre los grupos de interés”.]

“*Our finding that, by providing high income earners with clearly earnings-related benefits within encompassing social insurance institutions, we can reduce inequality and poverty more efficiently than by flat-rate or targeted benefits, may surprise many scholars and policy makers*”. (Korpi et al, 1994:36). – (tr) [“Nuestra conclusión de que, por proporcionar (integrar) personas de ingresos altos con beneficios claramente relacionadas dentro de lo que abarcan las instituciones de seguridad social, podemos reducir la desigualdad y la pobreza, más eficiente, que por beneficios de tarifa plana o destino” (TRC)]

Vale preguntarse ¿Qué variedad de capitalismo consolidó el conflicto distributivo nacional en su diálogo con la inserción internacional? y desde allí, ¿cómo dualizó su sistema de protección social?, en palabras de Midaglia: “*la resultante del proceso de revisión de la matriz clásica de bienestar dio lugar a un sistema “híbrido”, en el que conviven servicios semi-privatizados con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado, que poseen un*

formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado” (2007b:464).

4. Institucionalización de ministerios de asistencia

La dualización del sistema de protección en Uruguay se tuvo un fuerte impulso a partir del 2005. Fue la respuesta al fracaso de las reformas orientadas al mercado de los noventa. *“En un contexto de recrudescimiento de los procesos de exclusión social se comenzaron a ensayar un conjunto de políticas sociales de combate a la pobreza”* (Midaglia et al, 2010:126). En ese marco nacen los Ministerios de Desarrollo Social, para atender situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Fuera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *“la aparición de estas Secretarías especializadas en lo social, deja entrever que el Estado asume algún grado de responsabilidad en la materia”* (Midaglia et al, 2010:151). *“La creación de ministerios sociales especializados en el tratamiento de situaciones vinculadas con la pobreza y con problemáticas específicas es otra de las medidas que también se extendieron en Latinoamérica”.* (Midaglia 2007b:469)

Y esto para Uruguay era un debe, en palabras de representante del BID en el año 2000: *“hay que agregarle que sucede ahora, que además de tener muchas instituciones públicas, tenemos instituciones que no son públicas involucradas en proyectos (...) quien es el que está responsabilizado de llevar adelante programas de este tipo (...) Hoy por hoy en Uruguay no existe un ámbito que tenga asignadas esas funciones, como por ejemplo un Ministerio Social”.* (Midaglia: 2001, 212)

De esta forma nacen los ministerios sociales. Tal vez porque lo que se puso en cuestión fue la *“sostenibilidad política y fiscal de los esquemas colectivos de seguridad social”* (Midaglia et al, 2010:128). Tratando de articular toda una serie de prestaciones independientes, que habían sido creadas como respuesta coyuntural y transitoria en los noventa, fuera de carteras específicas y en oficinas de planeamiento. El carácter distintivo de los Ministerios será las intervenciones transversales. (Midaglia et al, 2010:131). En su génesis hay una misión ulterior que es la de *“tratar públicamente las problemáticas de vulnerabilidad social”.* (Midaglia et al, 2010:131). Sin lugar a dudas, todo un desafío en tiempos en donde el mundo del trabajo al especializarse

heteroginiza tanto los roles como las relaciones laborales (Antunes: 1995), reforzando la individualidad, entorpeciendo soluciones solidarias o igualitarias.

La institucionalización de estos Ministerios tiene como potencialidad el rango de integrar el poder ejecutivo y tener presupuesto asignado. A su vez, estas carteras se encargan de coordinar gabinetes y crear espacios intersectoriales <como un Gabinete social>, de manera de transversalizar perspectivas. Esto favorece la institucionalización de los jóvenes Ministerios nacidos en democracia y bajo gobiernos progresistas, sin olvidar las dificultades de la coordinación, cuando también está en juego la imagen, el rédito y el cálculo político de cada articulación.

Con la Ley 17.866 se crea el Mides, con la competencia de coordinar las acciones y cubrir las necesidades básicas de quienes se hallan en indigencia o pobreza extrema, según su artículo 9. Las palabras subrayadas están concretizadas en el Índice de carencias críticas (ICC), algoritmo que separa la población objetivo, del resto. Allí hay una síntesis del conflicto distributivo, variedad de capitalismo que logro dualizar la protección social y mantener la cohesión social en un equilibrio transitorio. Lo hizo, *“combinando nuevas prestaciones sociales con instrumentos clásicos del sistema de protección social uruguayo como son las Asignaciones Familiares –transferencias monetarias de la seguridad social tradicional”* (Midaglia et al, 2010:146).

A su vez, *“Los Planes y políticas sociales que manejan estas Secretarías dejan en evidencia que se requiere de medidas específicas para tratar las actuales cuestiones sociales, y al parecer, esas iniciativas son tan particulares que se torna imposible o inconveniente ubicarlas en la esfera de los Ministerios de Trabajo”* (Midaglia et al, 2010:150), ejemplificando con esto el carácter no contributivo de los beneficios y si asistencial. Por tal motivo surgen los debates en torno a si los subsidios son o no un desestimulo para la búsqueda de empleo como describíamos en paginas anteriores. En palabras de Pierson: *“La cuestión crucial es la medida en la que debería subvencionarse la mercantilización. (...) <hacer que trabajar valga la pena>”* (Pierson, 2006:81).

En el marco de dicho debate, también se define las TRC en Uruguay. *“La búsqueda de mecanismos que aliviaran las complejas problemáticas sociales comenzó a formar parte de la nueva agenda política regional”. (...) “el crecimiento económico contribuía a mejorar dichas situaciones, se requería a la vez de intervenciones públicas permanentes que abordaran la multidimensionalidad de las situaciones de pobreza”*

(Midaglia. 2007b:468). Este es el marco¹² para el nacimiento de PTRC como el Panes, el P. Equidad y las TUS. “*El Plan de Equidad, por su parte, se diseñó como una propuesta de largo plazo, que pretende incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras*”. (Midaglia 2007b:468-469). Se hizo “*re-calibrando*” en términos de Pierson “*...reutilizando instrumentos clásicos de amparo – Asignaciones Familiares – que se orientan a corregir fundamentalmente los desbalances sociales intergeneracionales a favor de la infancia y juventud, ya que esos grupos son los más vulnerables*”. (Midaglia 2007b:469). A su vez y siguiendo con las herramientas de Pierson, se “*contuvieron costos*”, siendo un gasto residual, ampliando el Estado. Mas Estado subvencionando el ingreso al mercado de la población objetivo. Pero, definiendo el mercado como espacio de integración. Al tiempo que la gestión de estos programas estatales se realizan con un 65% de mano de obra tercerizada. En el cuadro siguiente vemos el porcentaje de contratos por fuera en relación al total de personas que trabajan en cada lugar como funcionarios de carrera presupuestos.

01 Poder Legislativo 1,11%; 02 Presidencia de la República 39,84%; 03 Ministerio de Defensa Nacional 1,40%; 04 Ministerio del Interior 2,19%; 05 Ministerio de Economía y Finanzas 11,87%; 06 Ministerio de Relaciones Exteriores 6,45%; 07 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca 16,23%; 08 Ministerio de Industria, Energía y Minería 24,76%; 09 Ministerio de Turismo y Deporte 6,57%; 10 Ministerio de Transporte y Obras Públicas 7 5,36%; 11 Ministerio de Educación y Cultura 26,46%; 12 Ministerio de Salud Pública 3,29%; 13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 12,43%; 14 Ministerio de Vivienda, Ord. Territorial y M. Ambiente 5,12%; 15 Ministerio de Desarrollo Social 65,16%
Fuente: ONSC "Informe sobre Vínculos laborales con el Estado" Junio 2010.

5. Residual y focalizado

El PBI nacional creció hasta 48 mil millones de dólares en 2011. Este crecimiento es terreno de debate^{13 14}. Según el Ministro Olesker (2012)¹⁵: la pobreza descendió a un

¹² “El actual gobierno suscribió este tipo de preocupaciones sociopolíticas, y su traducción práctica supuso la promoción de tres medidas de distinta naturaleza y proyección, pero altamente significativas para el sistema de protección nacional. Dos de ellas refieren a programas dirigidos a cubrir las necesidades básicas o específicas de grupos en situación de exclusión y/o vulnerabilidad social: Plan de Atención a la Emergencia Nacional – PANES –, de naturaleza coyuntural, y el Plan de Equidad, que se concibió como una propuesta estable. La tercera medida, en cambio, fue de carácter estrictamente institucional, referida a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, encargado de instrumentar y monitorear los planes mencionados, a la vez que coordinar el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado”. (Midaglia 2007b:468)

¹³ REDIU (2011): “...el importante crecimiento del PIB de 2005 a 2009: 25,1%. Algo que resalta en un país que en los cincuenta años previos había crecido a una tasa de apenas 1%”. (R.E.D.I.U. 2011:21) “...a un ritmo anual algo superior al 6%” (R.E.D.I.U. 2011:25) “El alza de los precios externos condujo a un enriquecimiento escandaloso de los terratenientes: de 2003 a 2009 el aumento de su riqueza de tierras fue de 30.790 millones de dólares” (R.E.D.I.U. 2011:21) “...el Estado uruguayo solo recaudó el 1.2% de este aumento sideral de riquezas por concepto de impuestos (de 30.790 millones de dólares captó 380 millones de dólares)” (R.E.D.I.U. 2011:22). “el IVA, el más regresivo de los impuestos, sigue explicando más de la mitad de la recaudación (53-54%)” (R.E.D.I.U. 2011:17). La recaudación de novel impuesto a la renta de las personas físicas IRPF se nutre en un 87% de rentas del trabajo y un 13% de rentas de capital (R.E.D.I.U. 2011:17).

¹⁴ “La distribución de la tierra suele utilizarse como una aproximación a la desigualdad de activos. La información comparativa provista por la FAO, indica que el índice de Gini de la propiedad de la tierra es de 0.79 en Uruguay, ubicándolo en el lugar 40 entre los 52 países para los que hay información, si se los ordena de manera creciente con el Gini”. (Amarante et al, 2012:61). “El decil más rico de la población capta alrededor de 40% de los ingresos totales, mientras que el 1% más rico capta alrededor de 10% del total de ingresos”. (Amarante et al, 2012:64). “Del total de ingresos del capital captado en la ECH, 75% es captado por el decil más rico, y el 40% por el 1% más rico. El análisis de la evolución temporal muestra que este ingreso se ha concentrado en el período analizado”. (Amarante et al, 2012:68). “En este proceso, el IVA irá adquiriendo una importancia de primer orden en el financiamiento del Estado partiendo del 17% (1973) hasta representar el 46% (2000) de los ingresos totales”. (Amarante et al, 2012:74). “Se instauró el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que establece un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas de trabajo. Mientras las rentas de capital tributan a una tasa única del 12% (con algunas excepciones), las rentas del trabajo tributan con un mínimo no imponible y alícuotas progresionales que varían entre 10 y 25%.” (Amarante et al, 2012:75)

13,7%; la indigencia a 0.5%; el índice Gini alcanza el 0,40; el GPS aumento un 49%. Olesker también se refirió al control de compras que los beneficiarios realizan con la Tarjeta TUS, este ultimo solo es posible desde la fuerte incorporación de tecnología informática (ver Vecinady, 2011) en las PPSS y con un equipo de recopilación de datos en la calle para nutrir de información al ICC.

Tanto el PANES como el Plan de equidad como la Tarjeta TUS son programas focalizados. Tienen una población definida como objetivo. Su acreditación como beneficiarios depende de atributos predefinidos técnicamente. Un algoritmo construido por expertos (ICC) define la admisión. El éxito de este nuevo modelo de gestión está en lograr no incidir en el presupuesto y no comprometer el equilibrio fiscal. *“la reorganización de los servicios sociales se vislumbra como necesaria e imprescindible, no sólo en términos de la mejora de la eficiencia del gasto público, sino que para introducir coherencia y complementariedad en el sistema de políticas sociales”.* (Midaglia, 2007b: 469)

El Presupuesto ejecutado en Asignaciones Familiares en todas sus modalidades, es de **0.48% del PBI año 2010.**

Año	Gasto		
	(en miles de \$U corrientes)	(en miles de \$U promedio 2010)	% PIB
2006	1538460	102181	0.33
2007	1737246	106724	0.32
2008	2678826	152555	0.42
2009	3359859	178718	0.49
2010	3773531	188199	0.48

Fuente: BPS (2011)

“En función de esos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el valor del salario mínimo nacional” (Midaglia et al, 2011:236)

De esta manera, se vuelve necesaria la implementación de un ajustado sistema de vigilancia, que en todo momento certifique el impacto de la prestación. El modelo “Proxy” como comprobación sustitutiva de medios de vida, requiere de control y ajuste.

¹⁵Entrevista realizada al Ministro Olesker por el diario La República el 17 de mayo de 2012. Luego de la interpelación en el Parlamento el día anterior. Colocamos aquí algunos pasajes de la nota publicada. **Indigencia:** mientras en 2004 existía un 4,7% de personas indigentes para el país urbano, en 2011 hay un 0,5%, lo que supone un décimo de la cantidad de población de 2004. Ha sido clave el rol que han cumplido las políticas sociales de transferencias realizadas desde 2005. **Pobreza:** el Uruguay entre 2004 y 2011 bajó de casi 40% a 13,7 la pobreza, o sea 850 mil personas pobres menos y 162 mil solo este año 2011. Explican estas mejoras, la reducción del desempleo y el aumento de los salarios de los trabajadores peor remunerados, dado el aumento significativo del salario mínimo, la reinstauración de los Consejos de Salarios, la reforma de la salud y las asignaciones familiares. **Distribución del Ingreso:** la forma más habitual de medición de la desigualdad es a través del Índice de Gini. Se observa una clara tendencia a su reducción desde 2007. En ese año su valor era de 0,449. Hoy tiene un valor de 0,401. Si lo miramos por período de gobierno, el GPS en pesos constantes creció un 30% entre 1990 y 1994, un 25% entre 1995 y 1999, se redujo un 14% entre 2000 y 2004 y volvió a crecer un 49% entre 2005 y 2009 (cifra récord, claramente). **Tarjeta Uruguay Social (TUS):** Del total de las compras realizadas con la TUS, el 73,56% correspondió exclusivamente al rubro alimentos y el 20,27% a productos de limpieza e higiene personal. Asimismo se observa un gasto de un 5,99% en otros productos que no corresponden ni a alimentos ni a artículos de higiene. Con respecto a los productos cuya compra no está permitida con la TUS, se observa un registro de compras de un 0,18% del total, lo que equivale a un promedio mensual de consumo de \$1,9 por titular de la TUS. Cabe recordar, como se menciona en las consideraciones metodológicas, que el pago de estas compras se realiza en efectivo.

Una grupo de 30 estudiantes avanzados o licenciados¹⁶ realiza diariamente esa tarea abasteciendo al algoritmo de información para establecer la admisión. Algoritmo que es construido por expertos y solicitado por la sociedad política, mantenido por ingenieros informáticos y tecnología. De este modo son seleccionados aquellos que representan la población objetivo: *“De los menores que cumplen las condiciones de elegibilidad para este programa, 80% resultaron seleccionados por el algoritmo. Este indicador de eficiencia horizontal toma valores similares en Montevideo y en el Interior. Por otro lado, el 18.8% en Montevideo y el 17.3% en el Interior de los hogares seleccionados de acuerdo con el algoritmo, no pertenecen a la población objetivo”* (Amarante et al, 2008:159)

6. Conclusiones

Luego de una profunda crisis económica se desarrollo un proceso híbrido de protección social. Ya sea por el poder de veto de las coaliciones¹⁷ o por la herencia institucional, logro procesar transformaciones tenues. Si bien en la década del 90 se implementaron cambios de reajuste, los mismos no fueron radicales. Quizá donde más impacto tuvo fue en la seguridad social y en el mundo del trabajo. La primera por la privatización de una parte de los fondos, creándose el ahorro previsional conocido como “AFAP”¹⁸ y con características de capitalización individual. La segunda por la suspensión de los consejos de salarios, la liberalización de las relaciones entre el capital y el trabajo. Al asumir el Frente Amplio en 2005, estos consejos son convocados y en términos generales la protección social sumo nuevos mecanismos de prestación asistencial tendiendo que aumentar la dualización el sistema. Estos PTRC suponen mas Estado de un modo focal y residual (sin interferir en el mercado), con la legitimidad institucional de un Ministerio pero, con una ejecución privada. La variedad de capitalismo devenida expresa, la síntesis del conflicto distributivo. El triunfo del Frente Amplio institucionalizo la política social no contributiva. La misma está destinada a una determinada población objetivo. La focalización obligo al despliegue de un novedoso y tecnológico sistema de vigilancia, donde ingresan nuevos roles en la organización y división del trabajo para su gestión: -expertos- que diseñan la admisión al programa

¹⁶ Acreditar al momento de la inscripción la calidad de estudiantes, presentando **escolaridad actualizada** (escaneada vía mail) de la(s) carrera(s) que corresponda(n) en el área social de la Universidad de la República: Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Psicología, Facultad de Humanidades, o Escuela de Educadores Sociales de INAU. (Ver http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14459/1/bases_entrevistador_ustp-apfcs_feb_2012.pdf)

¹⁷ Plebisito de 1992.

¹⁸ OLESKER, Daniel. Crecimiento y exclusión. Editorial Trilce. Montevideo Uruguay. 2001, Página 86: *“Se des-regulo otra parte del funcionamiento laboral con la ley 16.713 conocida como ley de AFAP que posibilitó la transformación de salarizados en empresas unipersonales lo que significo una pérdida de derechos laborales y mayor inestabilidad laboral”.*

desde atributos de los beneficiarios, -ingenieros informáticos- que mantienen la red de información y control. Esto es acompañado de una transformación de nuevos roles e instrumentos promovidos por la búsqueda de eficacia y eficiencia, en último término de legitimidad. Se utilizan formularios cerrados que alimentan un sistema de información de admisión por algoritmo y se incorpora tecnología que simplifica el trabajo de la ejecución, ampliando el caudal de potenciales candidatos para esa tarea (Ver Baraibar, 2005). Desde una tercerizada gestión de evaluación y monitoreo del modelo “proxy”, esta nueva implementación focalizada controla que solo reciba la prestación aquella población que demuestre que su situación es objetivo del programa. Estas características configuran y determinan una nueva modalidad de gestión; una nueva organización y división del trabajo; una preocupación en la vida privada, los hábitos, la individualidad. Cualquiera podría pensar que en un futuro no muy lejano, se pueda construir un software con datos de los ciudadanos, cruzando información de distintas instituciones de asistencia, que además de desplegar los datos de esa persona, despliegue a su vez el historial de su vínculo con esas instituciones y que al mismo tiempo planifique y sugiera al operador interviniente, destinos de derivación “para ese perfil”.

Bibliografía del curso utilizada:

- Aust, A; Arriba, A: (2004) “*Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards 'activation'?*” Paper presented at the ESPAnet Annual Conference, September 9-11, 2004, Oxford (UK). A preliminary version of that paper was presented at the WRAMSOC Conference, 23-25 April, 2004, Berlin.
- Hall, P; Soskice, D: (2006). “*Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales*”, en Desarrollo económico, vol. 45, n° 180, pp. 573-590.
- Korpi, W; Palme, J. (1994): *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries**Earlier versions of the manuscript have been presented at the conferences of the International Sociological Association in Bielefeld.
- Midaglia, C: (2001). “*Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales*”. En Calame, P; Talmant, A: Con el Estado en el corazón. Trilce. Montevideo.
- Midaglia, C; Antía, F (2007). “*La izquierda en el gobierno. ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?*”. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.
- Midaglia, C; Antía, F (2007b). “*¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno*”. Caderno CRH, Salvador V20 n° 51. P463-478. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.
- Midaglia, C; Castillo, M; Fuentes, G. (2010) “*El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*”. Revista Chilena de administración pública. N° 15-16. Pp. 123/154
- Midaglia, C; Silveira, M (2011). “*Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social*”. Los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay pp225-249. En: Carlos Barba Solano. (2011) Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina / Carlos Barba Solano y Néstor Cohen. - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011.
- Pierson, P. (2006): “*Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas*”. Zona abierta. 114/115.

Otra Bibliografía:

- Amarante, V; Brum, M; Fernandez, A; Pereira, G; Umpierrez, A; Vigorito, A; Burdin, G; García-Repeto, U: (2012) “*La distribución de la riqueza en Uruguay: Elementos para el debate*”. CSIC. UdelaR. ISBN 978-9974-0-0845-8

- Amarante, V; Vigorito, A. (2007) “Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001–2006”. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/UNFPA.
- Amarante, V; de Melo, G; Vigorito, A y Machado, A: (2008). “Metodologías para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares”. Convenio Universidad de la República -Ministerio de Desarrollo Social. Informe final. Montevideo.
- Antunes, R. (1995). “Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho”. São Paulo: Cortez, 1995
- Banco de Previsión Social (2011). *Boletín Estadístico 2011*.
- Baraibar, X. (2005) “Transformaciones en los regimenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social”. Revista Katálisis, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre, 2005, pp. 155-166 Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, Brasil
- Bentura, J.P. (2011): “La “Cuestión Social” en la era progresista. Legitimidad y proyecto en el gobierno del Frente Amplio”. Mimeo. Ver: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Posgrados/99/Bentura.Jose.Pablo.pdf
- Bentura, J. P; Vecinday, L; (2009). “El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los problemas de integración social” pp 127-146. Revista Trabajo Social Antioquia N°10. Medellín Colombia
- Bentura, J.P; Mariatti, A. (2011). “Orientación y límites a la intervención del Estado. La integración como demarcación de la intervención asistencial”. <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Bentura-Mariatti.pdf>
- Cancela, W. Melgar, A (1985). *El desarrollo frustrado*. Ed. ClaeH. Montevideo.
- Castel, R. (1997). “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Editorial Paidós. Buenos Aires
- Coutinho, C.N. (1997). “Notas sobre ciudadanía”. Praia Vermelha V1 N° 1. Rio de Janeiro.
- Durkheim, E. (1993). “De la división del Trabajo Social”. Planeta-Agostini Buenos Aires
- Frega, A; Rodriguez, A; Ruiz, E; Porrini, R; Islas, A; Bonifanti, D; Broquetas, M; Cuadro, I: (2008). “Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)”. Banda Oriental. Montevideo.
- Giddens, A. (1977) El capitalismo y la moderna teoría social. Ed. Labor S.A. Barcelona.
- Hobsbawm, E. (1996). “Historia del siglo XX, 1914–1991”. Barcelona: Grijalbo Mondadori, S.A.
- Mandel, E. (1990) “A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista”. São Paulo, Ensaio.
- Netto, J.P. (1997): “Capitalismo monopolista y servicio social”. Cortez Ed. Sao Paulo.
- Olesker, D. (2001). “Crecimiento y exclusión”. Ed. Trilce. Montevideo.
- Olesker, D. (2012): “Semana VOCEs”: N°339. Jueves 3 de mayo.
- Poulantzas, N. (1979): “Estado, poder y socialismo”. Siglo Veintiuno Mexico, D.F.
- R.E.D.I.U. (2011):Red de Economistas de Izquierda del Uruguay. “La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010”. Trilce. Montevideo. 2011.
- Steneri, C. (2011). “Al borde del abismo”. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Vanger, M. (2009). “José Batlle y Ordoñez, 1915-1917”. Banda Oriental. Montevideo.
- Vecinday, L (2011). “Sistemas de información y nuevas formas de vigilancia poblacional: el caso del Sistema de Información para la Infancia” pp. 348-360 En Em associação das Américas, as estatísticas públicas como objeto de estudo. / César Vaz de Carvalho Junior et al. – Salvador: SEI, 2011. 250 p. il. (Série estudos e pesquisas, 90). ISBN 978-85-85976-94-1
- Yaffé, J. (2009). *Proceso económico y política económica durante la dictadura pp 116-178*. In *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985*. Banda Oriental Montevideo. 7

<http://www.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=14247&site=1&channel=mides> (Lunes, 12 de diciembre de 2011: Fuente: El Observador).

<http://www.diariolarepublica.net/2012/05/integracion-social/>



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY