



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Monografía Licenciatura Trabajo Social

Accesos a la Activación

La presencia del discurso de la Activación en el Programa Accesos

Alejandro Federico Cuiligotti Bastos

Tutor: José Pablo Bentura Alonso

2023

Índice

Introducción.....	2
Objetivos y Metodología.....	5
Capítulo I Trabajo y Activación.....	7
1.1 Transformaciones en el Mundo del Trabajo.....	7
1.2 Paradigma de la activación.....	13
Capítulo II. Estado y políticas activas de empleo	20
2.1 Estado y políticas activas para el empleo.....	20
2.2 "Un ejemplo actual de política de activación en Uruguay: el caso del Programa Accesos".....	30
Capítulo III. Accesos a la Activación.....	41
3.1 Análisis del Programa Accesos como política de activación para la atención del desempleo.....	41
Reflexiones Finales.....	49
Referencias Bibliográficas.....	53
Anexos	58

Introducción

El presente documento constituye la Monografía Final de Grado, la cual se encuentra enmarcada en el plan de estudio 2009, dentro de los requerimientos para el egreso de la Licenciatura de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El área temática incorpora temas del Mundo del Trabajo y las Políticas de Activación. El mismo pretende analizar el Programa Accesos como posible política de Activación implementada por el Estado Uruguayo, para dar respuesta a las transformaciones recientes del Mundo del Trabajo.

El interés en las políticas de Activación surge a partir de la realización de un curso de Educación Permanente en el Centro Regional Esté (CURE) titulado ““Activar al pobre”: la política social como respuesta al desempleo.”. El mismo a nivel personal contribuyo a generar numerosas interrogantes, sobre las políticas nacionales llevadas adelante por el gobierno uruguayo con el objetivo de dar respuesta al desempleo y su conexión con el Paradigma de la Activación, a su vez, a cuestionar y repensar el rol que ocupan los Trabajadores Sociales en dichos programas, y qué cambios debe asumir la profesión para no ocupar un rol de meros ejecutantes de programas que presentan como objetivo principal “activar a las poblaciones pobres”. Sino que contribuir al desarrollo de políticas sociales que pretenden el fortalecimiento de los derechos de los individuos y a la integración social real de las poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

Se entiende que el trabajo adquiere relevancia para las Ciencias Sociales, ya que, las Políticas de Activación, son uno de los principales modelos adoptados por los Estados en el siglo XXI, al momento de atender a las poblaciones en situación de pobreza y desempleo. Por ese motivo, es pertinente que se comprendan y problematicen las principales características que presenta este modelo, cuestionando el lugar que se le asigna a los participantes, las contraprestaciones exigidas y su relación con la reproducción de las lógicas capitalistas. Además, estas políticas actualmente ocupan un lugar de importancia dentro la matriz de protección social de Uruguay, principal campo de empleo del Trabajo Social, por este motivo es importante contribuir a pensar y desarrollar este nuevo campo laboral que se encuentra con un crecimiento a pasos agigantados.

El documento se articula en dos capítulos. El primer capítulo se segmenta en tres partes, en su primera parte se realiza una contextualización de las transformaciones del Mundo del trabajo a partir de la crisis de 1970, ya que significó el comienzo del quiebre de la sociedad salarial, generando "la emergencia de los "desafiliados", los llamados "inútiles para el mundo" (Castel, 1997) y su presencia comenzó a poner en duda como nunca antes, la vanagloriada "cohesión social" (Durkheim, 2000). (Bentura y Mariatti, 2018). Desde ese momento se realiza un breve repaso por los diferentes modelos de producción e hitos que marcaron el mundo del trabajo.

En la segunda parte, se presentan las principales características del Paradigma de la Activación, entendiendo que las transformaciones del mundo del trabajo fueron acompañadas de modificaciones en el diseño y ejecución de las políticas sociales, impulsando un nuevo modelo socioasistencial, siendo el modelo de la Activación el predilecto de los Estados. Al referirnos al Paradigma de la Activación es pertinente tomar los aportes de Castel (2014 en Carballo y Vecinday 2016) que lo denomina como, un programa de acción cuyo énfasis está en actuar «sobre los individuos pobres y desempleados» mediante una serie de dispositivos y mecanismos que, más allá de sus diversos formatos, mantienen al individuo en el centro de las intervenciones. Este es el sentido de la activación en el siglo XXI. (p. 4). Es pertinente mencionar que esta definición no es única, sino que existen diferentes perspectivas las cuales se abordan a lo largo del documento.

La tercera parte, tiene como finalidad repasar las principales transformaciones en el accionar de los Estados a partir de la implementación del nuevo modelo de políticas sociales activas y presentar la relación del Estado uruguayo con dichas políticas. Por ello, es necesario contextualizar el papel de los Estados frente a las poblaciones "excluidas" o "desafiliadas" del mercado laboral a lo largo de la historia. Por este motivo es importante resaltar los aportes de Serrano (2005), quien menciona que en el inicio siglo XX, se va a desencadenar una reformulación del problema de la pobreza, ocasionando que la solidaridad con el desempleado, y la necesidad de brindar espacios de desmercantilización, dejen de entenderse como asunto de caridad o de generosidad por parte del Estado, y pasen a ser entendidos como actos de justicia, desarrollando nuevas estrategias legítimas que permitan enfrentar este problema (p. 231)

El capítulo dos, está conformado por dos instancias. En la primera instancia, se expone el programa Acceso, como un ejemplo actual de la política de activación en Uruguay, siendo

esté un nuevo plan de trabajo protegido que presenta algunas variantes en referencia sus antecesores (“Trabajo por Uruguay” o “Uruguay Trabaja”).

El programa Acceso surge el 20 de junio de 2022, por el decreto 202/022, creado a partir de los artículos 242 a 246 de la ley n.º 19.996 firmada el 3 de noviembre de 2021, impulsados por el nuevo gobierno nacional integrado por una coalición de partidos conservadores, encabezada por Luis Lacalle Pou¹.

Presentando como objetivo general; Crear oportunidades y facilitar el ingreso formal al mercado laboral de personas de 18 a 64 años (enfocándose en mujeres y jóvenes) en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que tengan una vinculación directa con el Ministerio de desarrollo Social (MIDES), contribuyendo a la disminución de brechas de género y generacionales (Mides, 2023, p. 5)². A su vez, es necesario mencionar que el programa impulsó una serie de cambios respecto a los anteriores programas de Trabajo Protegidos impulsado por anteriores gobiernos. Es pertinente mencionar que, al ser un plan nuevo, la información sobre los datos, se tuvo que recolectar principalmente de fuentes institucionales y de informantes calificados.

En la segunda instancia, se analiza el Programa accesos como política de Activación y se identifican las principales características del Paradigma de la Activación presentes en dicho programa, resaltando la individualización y focalización de la activación en el Uruguay en las llamadas “poblaciones MIDES” (Bentura 2015), el desarrollo del capital humano como principal clave para mejorar la empleabilidad de los desempleados, exigiendo a los participantes realizar capacitaciones de habilidades de empleo y capacitaciones transversales (género, discapacidad, etc.). A su vez, se problematiza la precarización de las políticas sociales y los discursos de las autoridades relacionando el éxito personal con una oportunidad de empleo y la funcionalidad de las políticas de activación con el mercado de trabajo capitalista

Por último, se esbozan las reflexiones finales y se presentan los anexos.

¹ Presidente de la República, periodo 2020-2025

² Documento de diseño del programa Accesos, extraído de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos> , 11/07/2023

Objetivos y Metodología

Preguntas de Investigación

En función de lo antes expuesto, las interrogantes principales que guiarán este trabajo son, *¿Es el Programa Accesos una respuesta a las transformaciones en el mundo del trabajo? ¿Dicho programa puede ser enmarcado en las llamadas políticas de activación? Si es así, ¿De qué forma o a través de qué componentes podemos catalogar al Programa Accesos dentro de este tipo de políticas?*

Objetivos

Objetivo general:

- Analizar los componentes de activación del Programa Accesos como respuesta a las transformaciones en el mundo del trabajo

Objetivos específicos:

- Describir las principales transformaciones del mundo del trabajo en Uruguay y la región en las últimas décadas
- Presentar las principales estrategias que el Estado uruguayo implementó para la atención del desempleo desde las políticas de activación
- Exponer y problematizar las principales características del Programa Accesos a la luz del paradigma de la activación

Estrategia Metodología:

Para alcanzar los objetivos propuestos, se realizó una investigación de corte cualitativo, ya que, como mencionan Batthyani y Cabrera (2011) presenta un diseño de investigación, desestructurado, abierto, que “se construye en el curso de la investigación” (p.80). Presentando a

su vez un diseño descriptivo, en tanto se considera que no se profundizará en los planteos realizados, sino que serán esbozados algunos debates, y, sobre todo, se describirán las características del programa en relación a la activación; y exploratorio, en la medida que el Programa Accesos por el momento no ha sido estudiado en demasía, debido a su reciente implementación, lo que supone acercarse por primera vez a varios de los aspectos del mismo sin antecedentes.

Dentro de las herramientas metodológicas, se desarrollaron dos específicamente. Por una parte, como fuente de datos primaria, se realizó una entrevista en profundidad de carácter exploratorio a una referente calificada del programa. Mientras que, como fuentes secundarias se utilizó la revisión de documentación oficial que involucra al Programa Accesos.

Entendiendo que los datos secundarios, son el

“(…) cúmulo de informaciones que se hallan recogidas o publicadas por diversas instituciones sin propósitos específicos de investigación social, sino con otros fines muy variados, fundamentalmente, proveer de información o documentación a los órganos del Estado o al público” (Valles, 1999, p.122).

Capítulo I. Trabajo y activación

1.1 Transformaciones en el mundo del trabajo

El concepto de trabajo a lo largo de la historia ha evolucionado a la par con el ser humano, construyéndose desde diferentes perspectivas. En este sentido, este trabajo monográfico se desarrolla tomando principalmente los aportes de autores, que entienden al “trabajo humano como un proceso “social”. Que, en principio, es individual si se piensa que la actividad laboral y las propias capacidades productivas no se manifiestan sino en el cuerpo del individuo, como un atributo del propio sujeto individual” (Marx en Fraiman, 2015, p.237). Pero esas capacidades y actividades individuales sólo surgen mediante relaciones sociales de producción a través del trabajo (Grassi, 2009, p. 207).

Se destaca de esta forma la importancia del trabajo en la vida del ser humano, generando un “modo de vida en el que trabajo y vida (solo) se distinguen porque hay algo más que hacer en la vida que solamente trabajar” (Grassi, 2009, p. 207), teniendo que buscar el equilibrio entre el “mundo de la vida” y el “mundo del trabajo” para alcanzar la estabilidad deseada por el ser humano.

Al momento de referir al “Mundo del trabajo” es necesario retomar los aportes de Grassi (2009), quien menciona que “bajo distintas modalidades, la mayoría de las personas vive de su trabajo y forma parte de él, cualquiera sea su valoración, reconocimiento o consideración que sus capacidades reciban.” (p.228). Siendo el mismo, al igual que el mundo de la vida un espacio indispensable para la reproducción de los individuos.

A su vez, a medida que la sociedad se expande rápidamente, los individuos comienzan a enfrentarse a un mundo en el que la integración de los mismos se define a partir de la “división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia” (Castel 1997, p. 15).

Esta división social del trabajo, más el avance que la modernidad, según Castel (1995), ha hecho que existan individuos “desafiliados” de la sociedad, fundamentalmente debido a que no todos los individuos cuentan con las mismas redes de protección, estando expuestos a diferentes zonas de vulnerabilidades en las que se mezclan la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad (p.17).

Estos individuos que deambulan por estas zonas de vulnerabilidad, sin integrar el mundo del trabajo o en las periferias del mismo, Castel (1997) los denomina como “inempleables”, individuos que por las nuevas condiciones laborales que rigen a los mercados laborales crecientes, principalmente en el inicio de Revolución Industrial, son dejados de lado por la sociedad, determinando a algunos de ellos a no salir de esas zonas y alcanzar la condición de lo que el autor lo denomina como "inútiles para el mundo", (p. 18).

Es en este momento que se determina un quiebre de la sociedad salarial que significó "el surgimiento de los “desafiliados”, los llamados “inútiles para el mundo” (Castel, 1997) y su presencia pondrá en duda como nunca antes, la vanagloriada “cohesión social” (Durkheim, 2000). (Bentura y Mariatti, 2018)

De ese entonces hasta la actualidad, las transformaciones en el mundo del trabajo, han ocasionado importantes cambios en la integración de los individuos en las estructuras productivas, repercutiendo en la creación de nuevos procesos de producción más flexibles y con ellos nuevos trabajadores dispuestos a vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario de subsistencia en cada vez peores condiciones.

En lo que refiere al contexto histórico de las metamorfosis del mundo del trabajo, Claramunt (2019) plantea que en 1974-1975, se produce la primera gran recesión generalizada de la economía capitalista desde la Segunda Guerra Mundial, afectando directamente a todas las grandes potencias imperialistas. “Dicha recesión trajo aparejada una transformación en el patrón de crecimiento predominante desde la segunda posguerra y que perduró por aproximadamente treinta años, las “décadas gloriosas” o edad de oro del capitalismo monopolista.” (p.46)

A su vez, se vio fuertemente afectado el Estado de Bienestar que en su momento significaba el principal trato entre las clases trabajadoras y los dueños de los medios de producción, ocasionando que los trabajadores perdieran las conquistas y beneficios logrados. Para Antúnez, “la segunda mitad del siglo XX ha significado un periodo de degradación del trabajo” (Antúnez, 2009, p. 29 en Bentura y Mariatti, 2018), con impactos terribles en la vida privada de todos los trabajadores y de sus familias.

Por otro lado, el patrón de acumulación taylorista-fordista de producción predominante en ese momento histórico se vio agotado, ya que el consumo de las masas disminuyó

notoriamente, debido a la crisis económica y social de la época, “lo que representa quizá la expresión más tangible de la crisis del capital” (Claramunt, 2019, p.47).

Es así que el capitalismo monopolista tuvo que encontrar una nueva salida, dado que enfrentaba una crisis sin solución a corto plazo. Por ese motivo se planteó un cambio del modelo predominante con una reestructuración del capital que “pasó de ser el fordista-keynesiano (denominado también como patrón “rígido” de acumulación) al régimen de acumulación “flexible”, que es propio del capitalismo tardío” (Claramunt, 2019, p.47)

Es en la década del ochenta que se llevaron a cabo grandes modificaciones, las cuales permiten afirmar que “la-clase-que-vive-del-trabajo sufrió la crisis más aguda de este siglo, que afectó no sólo su materialidad, sino que tuvo profundas repercusiones en su subjetividad y, en la íntima relación de estos niveles, afectó su forma de ser.”³ (Antúnez, 1999,p.15).

Dentro de los grandes cambios que se llevan adelante durante esta década algunos que destacan son: el avance tecnológico, la automatización de las fábricas, la robótica, la globalización de los mercados y la implementación de un nuevo proceso de producción flexible denominado Toyotismo. Según Antúnez (1999) “todos estos cambios contribuyeron a generar una monumental tasa de desempleo estructural” (p. 56).

El Toyotismo surge como un nuevo modelo productivo destacándose como un proceso ágil y rentable de producción de bienes, con el objetivo de maximizar la productividad y disminuir los costos de producción. El mismo rápidamente “penetra, se combina y hasta sustituye al padrón fordista dominante, en varias partes del capitalismo globalizado” (Antúnez, 2003, p 20)

Las principales características implementadas por este modelo según Antúnez (2005) son: una producción que ya no se centra en las masas, sino que comienza a considerar las exigencias individualizadas del mercado, aportando un producto diferenciado y heterogéneo optando por el mercado interno que demandaba pedidos pequeños y variados. El stock de productos es mínimo, lo que se vende se repone, logrando bajar los costos de almacenamiento. (p. 40-41)

A su vez, se aplicaron nuevas técnicas de gestión de las fuerzas de trabajo, teniendo dentro de sus principios el *just in time* que pretendía el mejor aprovechamiento del tiempo, el

³ Traducido por google traductor

que deviene de la experiencia de la rama del textil, promoviendo que la misma cantidad de trabajadores realicen múltiples funciones, generando la habilidad de operar varias máquinas y ocupar diferentes puestos de trabajo, permitiendo a la empresa responder a las crisis del mercado, sin aumentar el número de trabajadores. El Toyotismo no significó el fin del trabajo, sino todo lo contrario: el retorno “de niveles explosivos de explotación del trabajo, de intensificación del tiempo y ritmo de trabajo (Antúnez, 2005, p. 198)

Además, las empresas toyotistas aplicaron una estructura horizontalizada transfiriendo a empresas tercerizadas gran parte de lo que ellos producían, promoviendo la subcontratación de trabajadores, generando un “subproletariado fabril y de servicios (trabajadores tercerizados, subcontratados, part-time, muchos empleados de supermercados, guardias de seguridad y personal doméstico)” (Bentura y Mariatti, 2018, p.94)

Esto denotó un fuerte golpe a los colectivos de trabajadores que durante el periodo fordista, unidos por el trabajo colectivo lograron sindicalizarse para luchar por sus derechos, con esta nueva organización laboral comenzaba a gestarse un proceso de flexibilización de la clase trabajadora, consolidando un fuerte excedente de trabajadores que no lograron vender su fuerza de trabajo al no estar calificados para el nuevo modelo de producción. Estas transformaciones según Antúnez (1999) “significaron una expansión, sin precedente de la era moderna, del desempleo estructural, que afecta al mundo a escala global”, (1999, p.41).

Las transformaciones en el mundo del trabajo desarrolladas principalmente en Europa y América del Norte fueron permeando América Latina con la particularidad de seguir teniendo una economía periférica y un fuerte anclaje por lo tanto en las dependencias con las economías centrales.

Ya a comienzos de la década de los 80', la mayoría de los países de América Latina se encontraban sumergidos en grandes endeudamientos y crisis económicas, sociales y políticas, debido a las diferentes crisis estructurales del sistema capitalista y los gobiernos dictatoriales que sufrían durante esos años.

Estos gobiernos generaron una relación de dependencia también financiera con las grandes potencias, especialmente con la asistencia del Fondo Monetario Internacional(FMI) agravando el endeudamiento de los Estados pobres, a la vez que se mantenía sin generar inversiones en el gasto social, lo que agravó significativamente las condiciones de pobreza de la población.

A partir de esta situación, en Washington un conjunto de expertos Neoliberales se reunió para elaborar lo que para ellos sería la solución económica y social que le permitiría a América Latina salir de la crisis y retomar un camino de crecimiento económico. Es a partir de una reunión en 1989 que se realizó para discutir dicha problemática que “se elaboró consensualmente un conjunto de propuestas de políticas y reformas requeridas para la “salvación” latino-americana” (Domínguez Uga, 2004, p.56 en Mariatti, 2020, p. 51) y que daría a conocerse como el “Consenso de Washington”.

Este documento, constaba de un decálogo de sugerencias que deberían aplicar los países de América Latina con el fin de superar el endeudamiento e inflación. Este repertorio, según Mariatti (2020) será incorporado por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) y se impondrá como condición la implementación del mismo a cambio de la renegociación de la deuda. Lo que generó que los gobiernos fueran transfiriendo el poder de decisión a estos organismos, que verían como único camino posible las reformas establecidas en dicho decálogo (p. 52)

Viniendo al caso de Uruguay, al igual que otros gobiernos latino-americanos, “al finalizar la dictadura cívico-militar, la pobreza, los asentamientos irregulares y el desempleo, había crecido como nunca.” (Mariatti, 2020, p. 16). A su vez, a nivel Internacional registraba, “altos niveles de dependencia de los ingresos de capitales externos, (Astori, 1983 en Bentura y Mariatti, 2018 p 95), generando una alta tasa de desempleo a lo largo de estos años y un alto nivel de endeudamiento.

Un dato que ilustra el impacto de las crisis económicas y la dictadura, son los que presentan Cancela y Melgar, (1995 en Mariatti 2020b) al mencionar que “si trazamos una línea de comparación en el tiempo, desde el inicio de la crisis en 1957 hasta el final de la dictadura en 1984, observamos que este período representó una pérdida del 64,8% del salario de los asalariados” (p .4)

Esta pobreza promovida por el ajuste comienza a ser entendida y atendida según Bentura y Mariatti, (2018) como problema individual. (p 95) generando los primeros planteos ideológicos de lo que más adelante se abordará como paradigma de la activación

Continuando con el planteo de Bentura y Mariatti (2018), mencionan que en Uruguay a partir de la década de los 90', será creada en Uruguay la Junta Nacional de Empleo, en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y se comenzará abordar el problema del

desempleo con una perspectiva institucional, desde la capacitación y la reconversión a partir de la educación laboral”. Esto significa el inicio de programas con características y componentes de “activación” a los desocupados. (p. 96).

Siguiendo con las transformaciones en el mundo del trabajo, en los inicios del siglo XXI, Uruguay enfrentó los impactos de una nueva crisis financiera que generó un aumento considerable en la tasa en el desempleo y la disminución de los ingresos, “En cuanto a los ingresos, al final de este período de caída, entre 1998 y 2003, el saldo fue una caída del 25% en los salarios reales privados y del 23% en el sector público (NOTARO, 2005 en Mariatti 2020, p. 6)

Esta crisis, Según Mariatti (2020) permitió aumentar el ingreso de empresas que presentaban la flexibilidad como mecanismo salvador de la rentabilidad, en un momento en que se desarrollaba una nueva transformación en el mundo del trabajo, con el predominio del discurso neoliberal, presentando como pilares la reducción de los costos de producción, y de la protección social, con la desregulación del mercado laboral como requisitos para el desarrollo de la economía mundial. “En cierto modo, fue una expresión más de flexibilidad y desregulación que siguió construyendo la imagen del trabajador aislado, individual, sin visión colectiva. El ethos emprendedor logró ubicar a los desocupados como responsables del desempleo.”⁴ (p.7)

La lógica neoliberal siguió consolidándose dentro del mundo del trabajo y se vio potenciada con el gran avance de la tecnología, que permitió generar nuevas modalidades de empleabilidad y de contratación, teniendo como común denominador la desregularización, la precarización laboral y el individualismo, buscando según Antúnez (2018) “aumentar la productividad del trabajo, intensificando los mecanismos de extracción del trabajo excedente, con la expansión del trabajo muerto encarnado en la maquinaria tecnológico-científico-informativa⁵”(p.33)

Estas nuevas modalidades significaron una enorme expansión del sector de servicios asociados a las tecnologías, con demandas de trabajadores medianamente calificados, que tengan las capacidades de utilizar o atender un teléfono que le permitirá vender sus servicios

⁴ De alguma forma, era mais uma expressão da flexibilização e da desregulação que continuava construindo a imagem do trabalhador isolado, individual, sem uma visão coletiva. O ethos em-presarial conseguia colocar o desempregado como sendo responsável pelo desemprego.

⁵ Traducida por autoría

por medios de diferentes plataformas (Uber, Rappi, Pedidosya, Globo entre otras) a cambio de un salario proporcional a las ventas realizadas en el mes sin generar una relación contractual con esas empresas.

Antúnez (2018) denomina a estos nuevos trabajadores como “uberizados” debido al gran impacto global que tuvo la empresa Uber, aplicando esta forma de trabajo, con jornadas laborales interminables, en donde los trabajadores en muchos casos no pueden rechazar las solicitudes o pedidos, ya que eso generaría represalias, resultando en despidos. Obligando a los trabajadores a seguir metas que en algunos casos son capaces de provocar enfermedades, depresión y hasta suicidios (p.35)

En definitiva, desde las transformaciones en el mundo del trabajo expresadas en el documento, puede verse que el sistema capitalista continúa generando un excedente de población que por diferentes motivos queda “desafiliada” del mercado laboral, teniendo que apelar a la asistencia del Estado o al desarrollo de actividades en mercados ilegales para garantizar el sustento diario.

Es en este marco, el Estado va a “promover la promoción de la gestión del riesgo, a fin de que los sujetos puedan adaptarse a las leyes de desarrollo tecnológico y competitividad. El desempleo significa así el fracaso personal frente a este proceso de adaptación social” (Serrano Pascual, 2006, p. 232). La “activación” se afianzará como la estrategia para resolver el desencuentro entre las necesidades de la explotación y el trabajo (Bentura y Mariatti, 2018, p. 95) desde la implantación de las responsabilidades del desempleado y no del mercado del empleo.

1.2. Paradigma de la activación.

Las transformaciones en el mundo del trabajo fueron acompañadas de modificaciones en el diseño y ejecución de las políticas sociales, impulsando un nuevo modelo socioasistencial, que necesito refundar sus bases, adaptándose al perfil de los nuevos destinatarios, “Este perfil, relativamente nuevo, no aparece demarcado exclusivamente por la aptitud para el trabajo, sino que incorpora a un número creciente de población que sufre los efectos estructurales de la persistente precariedad y miseria del empleo” (Vecinday, 2019 p. 35).

Como se planteó en el capítulo anterior, a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI las lógicas neoliberales se comenzaron a expandir cómo el pensamiento hegemónico de la época,

promoviendo “un nuevo modo de concebir la gestión social de la desocupación” (Rosanvallon, 2007 en Brown, 2017, p. 6), entendiendo que el desempleo estaba asociado al fracaso personal.

Este pensamiento nutrió al modelo socioasistencial naciente, en el cual la individualización de los destinatarios se transforma en un factor determinante. Así, la pobreza supone el fracaso de los individuos que no alcanzan competir exitosamente en el mercado (Carballo y Vecinday, 2016).

Este modelo comienza a expandirse cuestionando el paradigma normativo bajo el que se venían estructurando las políticas sociales, desencadenando según Vecinday (2019):

(...) un cambio paradigmático ante un nuevo perfil de poblaciones asistidas y el comportamiento del mercado de trabajo: la asistencia tradicional (rechazada por generar «dependencia asistencial») va cediendo paso a un modelo de asistencia social moderno que, mediante condicionalidades y contraprestaciones, da forma al principio de activación (Franssen, 2003) y también a los sistemas de workfare, (p. 36)

En este sentido Carballo y Vecinday (2017), mencionan que el creciente peso del componente de la activación en las políticas sociales, comienza a estar estrechamente relacionado al “nuevo perfil” socioeconómico de sus destinatarios, desplegando su sentido completo al momento de dirigirse a estas poblaciones siempre sospechadas de rehusar el trabajo refugiándose en la ayuda social. (p.2)

A su vez, estas transformaciones paradigmáticas significaron un importante cambio ideológico en el accionar de los gobiernos; deviniendo de Estados de bienestar que pretendían reconocer las necesidades y conceder a partir de éstas “derechos” garantizando la igualdad de accesos a los bienes públicos, a un nuevo modelo, que por medio de políticas de activación ofrece “recompensas” o “premios” a cambio del cumplimiento de obligaciones. Por este motivo, el concepto de la activación es entendido en el marco de un cambio en el sistema de protección social. (Brown, 2017, p. 6)

Las políticas de activación, según Carballo y Vecinday (2016) se pueden agrupar en lo que Castel (2014) denomina como “paradigma de activación”. Es un programa de acción cuyo énfasis está en actuar «sobre los individuos pobres y desempleados» mediante una serie de dispositivos y mecanismos que, más allá de sus diversos formatos, mantienen al individuo en el centro de las intervenciones. Este es el sentido de la activación en el siglo XXI. (p. 4)

En esta misma línea, Moreira (2008 en Brown 2017) define al paradigma de activación como:

(...) un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas sin un empleo y a mejorar sus niveles de integración social y económica (a partir de su (re)ingreso al mercado laboral o a empleos de mejor calidad). (p.7).

Es importante mencionar que no existe una definición única o exacta del paradigma, ya que, según Carballo (2017), las llamadas políticas de inserción y workfare presentan formas o lógicas diferentes no excluyentes entre sí, por lo que deben ser estudiadas particularmente en cada dispositivo. Aun así, menciona como denominador común que:

Pese a los diferentes matices y énfasis en la región⁶, las políticas de activación tienen en común la exigencia de que los individuos deben asumir un compromiso con su situación, que se traduce en la exigencia o condición de emprender ciertas acciones, por ejemplo, capacitarse, alfabetizarse, entre otros, a modo de aumentar sus competencias y habilidades. (Carballo, 2017, p. 9).

En cuanto al origen de estas políticas, siguiendo con los aportes de Carballo y Vecinday (2016), las autoras mencionan que el mismo se puede rastrear en la Suecia de los 70 con un sentido diferente al que se expresa hoy en América Latina, siendo concebidas como «políticas activas de empleo» destinadas a los ocupados y a los desocupados temporales, promoviendo la ampliación de los servicios públicos, generando empleos; ya en los 80 las políticas de activación en Europa buscaron asistir a los trabajadores afectados por la crisis, apareciendo la postura de jerarquizar la posibilidad de activar al sujeto trabajador. (Carballo y Vecinday, 2020 p.94)

Es, desde la década de los 90 hasta la actualidad, que los mecanismos de asistencia se focalizaron, principalmente en los sectores en situación de pobreza, reduciendo gradualmente el número de beneficios. En referencia a esto las autoras mencionan que:

Las políticas de activación contemporáneas representan un repertorio de políticas de gestión de la fuerza de trabajo, especialmente dirigido a los sectores más empobrecidos de la clase trabajadora (alejados o precariamente insertos en el mundo del trabajo), que buscan ampliar los procesos de proletarización. En ese sentido, el

⁶ La autora hace referencia a América Latina y el Caribe

paradigma de la activación, tal como lo define Castel (2014), promueve la activación de los pobres y se propone movilizar toda la fuerza de trabajo disponible. (Carballo y Vecinday, 2020, p.94)

En relación a esto, Carballo (2017), menciona que estas políticas representan una nueva manera de enfrentar a la pobreza desde las nociones de capitalización del pobre, constituyéndose desde los 90 en los principales instrumentos de combate a la pobreza para los países de América Latina y el Caribe, donde “los propósitos centrales de estos programas apuntan, en el largo plazo, a incrementar el capital humano y el desarrollo de capacidades, y a reducir la pobreza en el corto plazo” (Carballo 2017, p. 8).

Una de las preocupaciones primordiales de las prestaciones activas, es la de combatir las prestaciones pasivas, y con ellas, las dependencias del Estado, teniendo como objetivo reducir los listados de la protección social, y promoviendo la participación de los individuos en el mercado, aunque en empleos que no les permitan satisfacer las necesidades básicas de una familia.

En esta línea, según Giddens, (2004, p. 5 en Carballo y Vecinday (2020) algunas prestaciones pasivas, “son desestimadas frente al potencial de prestaciones activas porque «pueden actuar como obstáculo a la hora de conseguir un buen trabajo, mientras que unas prestaciones más activas permiten acceder a nuevos trabajos” (p.95).

Por lo tanto, el nuevo rol del Estado no va estar enfocado en la creación de espacios de desmercantilización, sino en estimular y dinamizar el mercado. Teniendo como misión principal la de promover la “empleabilidad” de los sujetos, brindándole las herramientas adecuadas para facilitar la gestión individual del riesgo, y rompiendo de esta forma con las algunas de las protecciones brindadas en el Estado de Bienestar. (Crespo, et al, 2009, p.96)

En esta línea, vale decir que una de las principales limitaciones que presentan las políticas de activación, es que sus resultados están enlazados a la oferta de empleos disponibles (Carballo, 2017),

En palabras de la autora menciona que, “Son políticas cuyo sentido se despliega totalmente en contexto de aplicación del mercado laboral mientras que, en momentos de retracción, operan como un complemento de los ingresos de los hogares y como mecanismos de control social. (p. 11).

Por otro lado, siguiendo desde otro punto de vista, Bentura (2019) menciona que las políticas de activación también son entendidas como una pérdida de derechos de los trabajadores y un triunfo hegemónico que logró imponer la burguesía.

Es decir, en resumidas cuentas, la activación no tiene nada que ver con las necesidades de los trabajadores; por el contrario, responde en forma inmediata a los intereses de su principal antagonista. Activar significa, simplemente, aumentar los rendimientos del trabajo, apelar directamente a la plusvalía absoluta, en términos más simples: que los trabajadores produzcan más y ganen menos. (p. 54)

A su vez, el autor sostiene que la activación no solo es un mecanismo ideológico, sino que también es un elemento práctico político, que permite a apaciguar las clases trabajadoras, y como tal, tenemos que entenderla como “(...) despolitización en primer lugar y, en segundo, como compromiso del Estado con los intereses más inmediatos del capital.” (Bentura 2019, p.54)

En esta misma línea, Serrano, Amparo y Fernández (2012) mencionan que estos dispositivos ponen en manifiesto cómo estos procesos de despolitización del trabajo están acompañados de una dinámica de repolitización de la subjetividad del trabajador. (p. 62)

En alguna medida, estos programas generan un pasaje del “*pobre peligroso*” al “*pobre digno*”, dado que, en muchos casos, trabajando en estos programas, no se alcanza un salario mínimo que permita (ni de manera transitoria) superar la pobreza. (Bentura y Lacaño, 2019)

En este sentido, pocas veces estos programas son un puente al mercado laboral formal que les permita superar la pobreza, dado que los participantes de dichos programas, pocas veces son considerados como trabajadores, sino que se lo caracteriza como un asistido, beneficiario de una prestación, aunque trabaje, aunque perciba un ingreso por el trabajo que desempeñe, por ley, no le alcanzará el estatuto de trabajador. (p.7)

Esto implica que las condiciones de la asistencia se encuentran siempre por debajo de lo que ofrece el mercado laboral formal. Vemos, en esta negación de clase, la despolitización que impregna el discurso hegemónico neoliberal. Esto no resulta exclusivo de los actores de gobierno, sino que aparece hasta en la propia sindical obrera, que no considera a estas personas, aceptando acríticamente el discurso oficial que establece que no tienen una relación salarial clásica, y por lo tanto no forman parte de la clase-que vive-del-trabajo (Antúnez, 2005) (Bentura y Lacaño (2019, p.7)

En referencia a este enfoque, es interesante colocar los aportes de Mariatti (2020), quien menciona que el “paradigma de la activación” es una justificación ideológica contra un problema construido como “pasividad y dependencia”, que deshistoriza y despolitiza las relaciones de clases, entendiendo como se mencionó anteriormente, que estas acciones individualizan al sujeto, desde la falta de competencias al momento de enfrentarse al mercado laboral, pero también atendiéndolo desde un problema moral donde la pasividad generaría dependencia y desmotivaría al trabajo. (p. 63-64)

La individualización de las políticas sociales, genera según Cedres (2019); que surja el mérito como respuesta; es decir, que se ponga el esfuerzo como el principal camino para asegurar el éxito, colocando en el ideario popular la idea de que la persona “es pobre porque quiere o -siendo más benevolente- porque no se esforzó lo suficiente” (p.174).

Siguiendo con el planteo de la autora menciona que “El individuo vuelve a ser dueño de su destino. El pobre, dueño de su pobre destino, << asistimos a una responsabilización de los agentes>> (Castel, 2004, p. 60 en Cedres, 2019, p.175).

Situándose el planteo ahora en relación al avance de la moralización de las políticas sociales, es menester plantear cómo el paradigma de activación atiende al sujeto entendiendo que la pasividad es un problema moral que genera dependencia y malas costumbres. En este sentido, Mariatti (2020) plantea que se deja de concebir al trabajo sólo como un derecho para pasar a considerarlo como un deber.

En esta línea, Crespo y Serrano (2009) mencionan que;

El paradigma de la activación plantea una redefinición de la “cuestión social”, extendiéndose a hacer una lectura del riesgo (de desempleo, sobre todo, pero también de enfermedad, pobreza, etc.) en términos “morales”, más que políticos o sociales. Central en este paradigma es la regulación de la conducta de búsqueda y de disponibilidad para el empleo del desempleado, haciendo del trabajo una obligación “moral”. (p.95).

En esta misma línea, y retomando las ideas de Crespo y Serrano (2013 en Mariatti 2020), se reafirma que las políticas sociales de atención al desempleo contemporáneas, se caracterizan por hacer una lectura del desempleo desde una mirada psicologizante y moralizante.

La psicologización del trabajo es un proceso psicopolítico de producción de sujetos, siendo su principal característica la producción de un discurso desde la moralidad, dirigido a la transformación de los problemas sociales en problemas personales y psicológicos, y la solución de dichos problemas es mediante el trabajo en uno mismo. (Crespo y Serrano, 2012, en Mariatti, 2020, p. 44)

A partir de lo mencionado anteriormente, se entiende que el trabajo “Es una inversión sobre sí mismo, fuertemente moralizante, que supone un reforzamiento de una perspectiva de proyecto personal con énfasis en la responsabilidad del sujeto” (Mariatti, 2020, p.65)

Estos discursos contribuyen a la constitución social de un nuevo sujeto político, que anteriormente había sido definido como sujeto ciudadano -sujeto de derechos civiles, políticos y sociales- y que se estaría transformándose en un sujeto diferente, en un sujeto al que se debería activar, “para el cual el ejercicio y disfrute de sus derechos ciudadanos queda, cada vez más, vinculado al cumplimiento de un tipo de obligaciones que son, en gran medida, psicológicas y morales (motivación, cambio de actitud, buena voluntad)” (Crespo, et al, 2009, p.98).

En relación a algunas de las características que reúne este paradigma, Brown (2017) menciona que los diversos programas y dispositivos que se desarrollaron en los diferentes países de Europa y Estados Unidos, muestran que el paradigma de la activación denota características particulares en cada país, generando una amplia tipología de “activación”. (p.19)

Aunque, estos dispositivos se pueden agrupar en dos grandes grupos, los cuales Moreno y Serrano Pascal (2007 en Brown 2017), siendo identificados como los dos polos del paradigma de la activación. Estos polos han adquirido diferentes denominaciones dependiendo de las líneas de pensamiento, pero en líneas generales existe un consenso en cuáles son las particularidades que caracterizan a cada uno de ellos, “Torfing (1999) denomina a estos polos como “workfare ofensivo” por un lado y “workfare defensivo” por el otro” (Brown, 2017, p. 20).

En referencia al “Workfare defensivo”, Brown (2017) toma los aportes de Lodemel (2004), mencionando que él mismo “pone énfasis en distintas formas de desincentivar la permanencia de los trabajadores en los sistemas de protección social” (p7). En este modelo aparece una fuerte influencia del individualismo anteriormente planteado, en la cual se

responsabiliza al sujeto de su situación de pobreza y se invisibilizan las responsabilidades estructurales del sistema económico vigente.

En cuanto al otro polo, el “workfare ofensivo” Brown (2017) toma los aportes de Bonoli, (2010), comentando que el mismo, “busca aumentar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo y adaptar la fuerza de trabajo a los requisitos del mercado laboral” (p.7). Siguiendo con el planteo del autor, menciona que estos programas principalmente se encuentran dentro de políticas de activación que generan oportunidades laborales en empleos en sectores públicos (Brown 2017, p. 20).

En síntesis, se puede decir que este modelo de intervención en el campo social tiene por baluarte principal para combatir la pobreza, “la idea de productividad, la inversión en capital humano, que supone activar o movilizar a los recursos individuales a fin de viabilizar mayores niveles de productividad (a través de la formación, la capacitación la educación de los más jóvenes)” (Carballo (2017), p.11)

Capítulo II. Estado y políticas activas para el empleo

2.1. Estado activo y política pública

Como se comentó en el capítulo anterior, las modificaciones en el mundo del trabajo y en las políticas sociales con la implantación del paradigma de la activación, expresaron importantes transformaciones en el accionar de los Estados.

En este capítulo se tiene por objetivo repasar las principales transformaciones en el accionar del Estado a partir de la implementación del nuevo modelo de políticas sociales activas y presentar la relación del Estado uruguayo con dichas políticas para luego adentrarse en el Programa Accesos; por este motivo se considera necesario retomar el contexto histórico del papel de los Estados frente a las poblaciones excluidas o desafiadas del mercado laboral.

En este sentido, Serrano (2005) menciona que a fines del siglo XIX, surge la categoría de “desempleo”, esto iniciará un largo proceso que se consolida entrando en siglo XX, desencadenando en una reformulación del problema de la pobreza, ocasionando que la solidaridad con el desempleado, y la necesidad de brindar espacios de desmercantilización, dejen de entenderse como asunto de caridad o de generosidad por parte del Estado, y pasen a

ser entendidos como actos de justicia, desarrollando nuevas estrategias legítimas que permitan enfrentar este problema (p. 231)

Según la autora, el descubrimiento de esta nueva categoría ocasionó que el Estado Social adoptará una serie de medidas con el fin de proteger a los trabajadores que debido a la volatilidad del mercado se encontraban por fuera del mundo del trabajo, realizando una distinción entre estos trabajadores y los individuos que Castel (1997) “*inútiles para el mundo*”.

Algunas de esas medidas fueron; comprometerse a asegurar la subsistencia mínima de los trabajadores frente a situaciones de riesgo temporal y garantizar los derechos mínimos de los ciudadanos (sanidad, educación, regulación de los contratos laborales) y una cobertura frente a la volatilidad de los mercados (p. 231). En este sentido, Crespo, et al (2009), mencionan que, “Para conseguir estabilidad social y económica, por lo tanto, era necesario suprimir, o al menos controlar, la incertidumbre, a través de la regulación estricta del trabajo” (p. 88). Posicionando un Estado nacional que fuese garantía de estabilidad.

Es así que, con la institucionalización del Estado Social, se vio beneficiada la estabilidad económica y social (“*paz social*”) que era un requisito clave para este modelo de producción vigente. (p. 231).

A partir de la crisis de 1970, con el triunfo del neoliberalismo y las transformaciones en el mundo del trabajo las cuales desencadenaron que “el desempleo de larga duración se volviera costumbre y los mecanismos clásicos de atención se re perfilaron con una nueva versión paradigmática.” (Mariatti, 2020, p.31). Los estados según Serrano (2005) tomaron;

una drástica transformación de la interpretación del problema, integrada con el paradigma de la activación, que está implicando una redefinición de la «cuestión social», tendiéndose a hacer una lectura del riesgo (de desempleo, sobre todo, pero también de enfermedad, pobreza, etc.) en términos «morales», más que políticos o sociales. (p. 231)

Por lo tanto, el Estado transitaría hacia una atención al desempleo que responsabiliza al sujeto y le propone como principal solución la reconversión laboral, solucionando la contradicción como “fracaso personal en el mercado”. (Mariatti, 2020, p.31).

De esta forma, se plantea al trabajo como una obligación “*moral*” de los individuos. Entendiéndose la necesidad de promocionar la flexibilidad personal y de estimular las

capacidades de actuar de los mismos, de modo que puedan enfrentarse a los riesgos y adaptarse a los repentinos cambios en las demandas productivas (Serrano, 2005).

Retomando a Mariatti (2020), el autor expresa que el “paradigma de la activación”:

permea todos los mecanismos clásicos, en términos de Giddens (2000) como “estado social inversor”, de estímulo contra la dependencia, que, por medio de la focalización, corre el velo de la ignorancia (Rosanvallon, 2011) y selecciona al beneficiario. El “paradigma de la activación”, propio del ethos empresarial y el concepto de “capital humano”, la reforma del Estado y el nuevo gerenciamiento de lo público, formarán parte del repertorio de atención al desempleo que, a partir del siglo XXI, colocará fuertemente la responsabilidad del desempleo en el desempleado. (p. 31)

En esta misma línea, Brown (2017) menciona que los Estados de Bienestar son considerados un Estado “pasivo”, que cumple función de proteger a las personas de los diferentes riesgos sociales, pero que no incentiva el reintegro de las mismas al mercado laboral. Esto generó que se plantee la necesidad de originar un cambio de paradigma de protección social y también en el carácter del Estado, buscando que los individuos permanezcan el menor tiempo posible bajo el sistema de asistencia, reduciendo los costos y garantizando a las empresas la sustentabilidad del sistema, asegurando mano de obra a bajo costo. (p. 12) A su vez el autor, sostiene que

Por este motivo, el Estado debe ser reemplazado por un Estado activo que les otorgue a los individuos “activos” (como capital humano y capital social) para que puedan disponer así de un “patrimonio” que los convierta en “empresarios” de su propia vida (Gautié, 2004) y dependan cada vez menos de los recursos escasos del Estado. (Brown, 2017, p. 12-13)

En coherencia con lo expresado anteriormente, también es necesario resaltar la diferenciación que realiza Mariatti (2020) con los aportes de Giddens (2000), planteando una distinción que permite identificar dos tipos de políticas sociales, por un lado, una que es característica de un Estado interventor que desarrolla política de protección de los individuos frente al mercado de trabajo al cual denomina como “*Estado de Bienestar Clásico*” y por otro lado, políticas propias de un Estado que se centra en la “*activación*” de los individuos, que busca la rápida inserción de los individuos a un mercado de trabajo, sin regulaciones ni protecciones del Estado. A este Estado, Giddens (2000, en Mariatti, 2020) lo denomina como

“Estado Social Inversor”. (p. 48-49). El *“Estado Social Inversor”*, es similar al que Brown (2017) hacía referencia como (Estado Activo).

Siguiendo con los aportes de Giddens (2004, en Carballo y Vecinday, 2020) el autor proclama la elección de un Estado de inversión social en vez de un Estado del bienestar, en este sentido dirá que

El concepto de Estado del bienestar sugiere algo reactivo, que te protege cuando las cosas van mal. El estado del bienestar moderno o el estado de inversión social moderno tendrían que acercarse más al tipo de estado que funciona a partir de activos (asset-based state), es decir, preocupado por el desarrollo de los activos en manos de las personas, ya sea la educación o cualquier otro tipo de calidad y capacidad (...) Deberíamos tener un modelo positivo de estado de inversión social, basado en activos, con el cual el estado te proporciona la infraestructura que desees para una economía de mercado eficiente (p. 97-98)

Particularmente en nuestro continente, en relación al rol que desarrollaron los Estados en América Latina en el siglo XX, Bentura, et al (2020) mencionan que nunca se llegó a concretar Estados de bienestar en estado pleno, pero que, a partir la posguerra, los Estados alcanzaron un avance importante en la industrialización debido los procesos de sustitución de importaciones. Este desarrollo mínimo tomó a los exitosos Estados de bienestar europeos como modelo para la distribución de los beneficios. (p. 114)

Aun así, cabe mencionar que, según los autores, la crisis de dicho modelo de industrialización obligó a los Estados Sociales a reorientar sus esfuerzos, Lo que en palabras de los autores es que, “el Estado desplaza la centralidad de sus intervenciones desde la esfera productiva a la social, intentando regular aspectos reproductivos de la vida en la pobreza.” (Bentura, et al, 2020, p.114). Ocasionando alteraciones en la administración de la cuestión social por parte de los Estados.

En cuanto a las políticas sociales Filgueira (1998 en Bentura, et al, 2020) menciona que existe “un pasaje de políticas universales, sectoriales y centralizadas a políticas focalizadas, integrales y descentralizadas” (p. 115)

Si venimos al Estado Uruguayo, vale decir que la atención al desempleo es “antigua como la república” (Mariatti, 2017, p. 100), teniendo una larga lista de antecedentes, que inician según el autor en 1835, únicamente con la atención a los retirados militares veteranos de las

guerras de independencia (p. 100), continuando según Bonino (2009) en 1838, con la aprobación de una extensión de beneficios a los empleados civiles del Estado con más de 10 años de antigüedad en funciones, pero los mismos fueron eliminados durante la dictadura de 1876 a cargo del Cnel. Lorenzo Latorre, aludiendo que el fondo descontable de los trabajadores no estaba en relación a las jubilaciones y pensiones pagadas, y que el Estado no debería hacerse cargo absorbiendo la mayor parte de los ingresos públicos. (p.25)

Ya a comienzos del SXX de la mano del gobierno de José Batlle y Ordoñez, en Uruguay se generan los pilares en materia de protección social y defensa de los trabajadores implementando políticas altamente innovadoras para América Latina:

La orientación ideológica del batllismo que “(...) contribuirá a conformar los principales rasgos sociales y políticos (...) volcándose en defensa de los intereses de los trabajadores (...) buscaba estabilizar una fuerza de trabajo” (Supervielle y Pucci, 2008: 78). A tal punto que para los autores en 1918 fue el comienzo de la configuración del “estado de bienestar” (Supervielle y Pucci, 2008, p. 78 en Mariatti, 2017, p.100)

En el transcurso del siglo XX, luego que las medidas de restricción impuestas al gasto público fueran levantadas, se volvieron a aprobar de manera general algunos beneficios para las personas desempleadas (Bonino, 2009). En este sentido Mariatti (2017) menciona que, en 1904, se presentan los primeros antecedentes de seguro de desempleo con la creación de la caja de jubilaciones y pensiones, en 1919 según el autor se plantea un nuevo momento de relevancia en el tema “con la extensión de los derechos jubilatorios y de pensiones a obrero de servicios públicos y Caja de Jubilaciones y Pensiones” (Bonino, 2009: 25-27 en Mariatti 2017 p.100).

Ya en 1929, con el estallido de la crisis en Estados Unidos, que se propagó de forma global rápidamente, impactó la economía uruguaya, quien ya venía arrastrando una situación interna complicada (Bonino, 2009). Según Bentura (2020) esta crisis desencadenó una fuerte contracción en la industria, principalmente afectando el rubro de la construcción. Resultando, un alto crecimiento en la desocupación que alcanzó los 40800 desempleados hacia 1933 significando un crecimiento de la pobreza, con un 33% de los trabajadores industriales con un salario que no lograba satisfacer los costos de subsistencia. (p. 29-30)

En la década de los cuarenta hasta mediados de los cincuenta, Uruguay ingresó nuevamente en un modelo de desarrollo, que buscaba la ampliación de derechos de la ciudadanía en general y para los trabajadores (Mariatti 2017), en palabras de Bentura (2020)

“Superada la crisis y restaurado el régimen democrático, el desarrollo del Estado social recuperó el ímpetu de las décadas anteriores”. (p.30). En relación al desarrollo alcanzado en este periodo Mariatti (2017) menciona “El desempeño de este desarrollo significó para Filgueira (1994) el “Estado de bienestar uruguayo”, construido bajo a cuatro pilares: la asistencia pública en materia de salud, educación pública, la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro laboral. (p. 102)

En este periodo se destaca la creación de los Consejos de Salarios y Las Asignaciones Familiares que constituyó en un programa de Transferencia de Renta Condicionada, que les brindaba a las familias una prestación económica con la condicionalidad de la asistencia de los hijos al sistema educativo. (Bentura, 2020, p.30)

En la década de los sesenta y setenta, el Uruguay se ve afectado por una nueva crisis económica, social y política, que se consolida a partir de una serie de factores externos como lo son el fin de la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, principales compradores de las exportaciones uruguayas. A su vez, Uruguay abandona el modelo económico de industrialización por sustitución de importación que brindaba regulaciones al mercado de trabajo e inicia una transición al modelo liberal, generando un escenario de desprotección a los trabajadores. En este periodo es necesario mencionar que el gobierno se vio impactado por una dictadura cívico-militar, que aumentó la deuda externa y recortó el gasto social aumentando significativamente la pobreza. (Mariatti, 2017, p.103)

En un periodo más reciente, a mediados de la década de los ochenta, en la salida de la dictadura como se mencionó en el Cap. I, Uruguay alcanzó altos niveles de dependencia de los ingresos provenientes de los capitales externos, generando niveles de pobreza muy altos. “Esta pobreza promovida por el ajuste comienza a ser entendida y atendida como problema individual”. (Bentura y Mariatti, 2018, p. 95)

Es pertinente mencionar que al restaurarse la democracia, el gobierno del Partido Colorado restaura los consejos de salarios, significando un importante respaldo a los sindicatos al momento de las negociaciones, pero en 1992, el Partido Nacional, se retira de las negociaciones colectivas, siendo la contracara del Partido Colorado quien ocupaba el rol de mediador entre los trabajadores y los empresarios (Mariatti, 2017, p. 104) Estas medidas dejan en evidencia el nuevo rol que optó el Estado, presentando una agenda política respaldadas por el nuevo pensamiento económico hegemónico (Neoliberalismo), impulsado por el Consenso de Washington.

Es en este escenario de flexibilización del mundo del trabajo y de desmantelamiento del Estado Social se comienzan a sentar las bases de un nuevo modelo de atención al desempleo, como menciona Mariatti (2020) “La crisis y la dictadura, sentaron las bases para un viraje a partir de los años noventa, como pasaje a una nueva forma de atención, desde el “paradigma de la activación” propio de una hegemonía neoliberal”. (p.5)

La década de los noventa en Uruguay, “significaron un escenario de ajuste neoliberal que, junto a las recomendaciones del Consenso de Washington, promovieron el desembarco de nuevos modelos de atención a la pobreza y el desempleo” (Mariatti, 2020, p.16). Apuntando a un modelo que promueve la flexibilización de las relaciones laborales para aumentar la productividad desde el ahorro de trabajo vivo. Caracterizándose por la promoción de medidas de desregulación laboral, disminución de los empleos públicos y una importante apertura comercial que se vio intensificada por la integración del Uruguay al Mercosur. (Mariatti, 2020, en Vecinday y Bentura, 2020, p.63)

Continuando con el planteo, Bentura y Mariatti (2018), mencionan que en Uruguay a partir de la década de los 90’, será creada en Uruguay la Junta Nacional de Empleo, en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y se comenzará abordar el problema del desempleo con una perspectiva institucional, desde la capacitación y la reconversión a partir de la educación laboral”. Esto significa el inicio de programas con características y componentes de “activación” a los desocupados. (p. 96).

Los autores mencionan que en los programas desarrollados se pueden identificar características y componentes de la “activación”. Activación por dos motivos:

i) Porque se espera una nueva actitud del participante, no solo en el desempeño de un empleo efectivo, sino también y, sobre todo, en la actitud y el protagonismo cuando como educando se lo convoca para procesos de aprendizaje en la búsqueda del nuevo empleo, entrenándolo para el desarrollo de estrategias de presentación y entrevistas, como vendedor de sus nuevos saberes (...).

ii) Porque también la idea de “activar” o “activación”, cargar de activos (en el sentido contable), como ampliación de habilidades y conocimientos que mejorarán las posibilidades de venta de trabajo al nuevo mercado mundial de trabajo, flexible, precario, intermitente e impermeable a la acción reguladora del Estado. (Bentura y Mariatti, 2018, p.96)

Según Mariatti (2020), el periodo entre 1998 y 2003 la calidad del empleo presentó un fuerte deterioro, aumentando el subempleo o el desempleo intermitente (p.140). Produciéndose un alto crecimiento en los sectores de servicios, “alimentado por las nuevas formas contractuales flexibles, trabajos eventuales, con contratos de corto plazo como supermercados y empresas de limpieza, con crecimientos del trabajo domiciliario e informal”. (Mariatti 2017, p.106). En este sentido, cabe mencionar que los niveles de pobreza e indigencia en ese periodo, se vieron elevados debido a la crisis que afectó al Uruguay en 2002. (Sosa, 2020, p. 197).

En 2005, por primera vez en la historia del Uruguay, llega al gobierno una coalición de partidos de izquierdas, encabezado por el partido del Frente Amplio (FA), asumiendo el gobierno en un contexto complejo, con un alto nivel de pobreza y desempleo, resultado de la crisis del año 2002. Por lo tanto, como menciona María Provenza (2020 en Bentura y Vecinday, 2020) la agenda política del Frente Amplio, “(...) priorizó la atención a estas consecuencias, proponiendo estrategias de acción orientadas a reconfigurar un Estado de bienestar que retoma estrategias de atención universal, así como de corte focalizado” (p. 218)

Entre las estrategias desarrolladas por el Estado, se destaca la puesta en marcha del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, (PANES) para responder de forma inmediata ante la situación del país. Como mencionan Bentura y Vecinday, (2020)

Con el PANES se persiguieron dos finalidades: aliviar la pobreza de forma inmediata mediante transferencias de renta y desarrollar estrategias para favorecer, a largo plazo, la superación de algunos hándicaps asociados a la condición de pobreza (capacitación, educación, alfabetización, participación social y laboral). (p.17)

Otra de las estrategias adoptadas por el Estado, fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que fue creado según Vecinday, (2017, p. 188 en María Provenza, 2020). “«con el cometido de coordinar la oferta política en el campo social», con él se mantienen y, a su vez, se multiplican una serie de programas tercerizados y focalizados” (p.218). Por lo tanto, estas medidas incentivaron el crecimiento del sector público no estatal, acentuando la contratación de organizaciones que prestan servicios bajo la lógica de tercerización hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil, desempeñando funciones sectoriales con administración de fondos públicos. (Provenza, 2020)

Estas medidas, desencadenaron una nueva estrategia de atención al desempleo, según Mariatti (2017) “Esto será entendido como una dualización, en el sentido de abrir un nuevo

canal para atender un problema ya existente y atendido con anterioridad desde otros espacios o instituciones” (p. 107) combinando dos grandes espacios entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, “El nuevo Ministerio absorberá, como nueva problemática a esta nueva población pauperizada propia del ajuste de fin de siglo”. (Bentura y Mariatti, 2017, p.98).

A su vez, a partir de la creación del MIDES, se desarrolló una batería de programas de Inserción Socio Laboral (ISL), “creándose una Dirección de Economía Solidaria e Inserción Socio-Laboral” (Mariatti, 2017, p.107). Los diferentes programas impulsados por estos organismos pueden tener similitud con algunas de las propuestas de empleos, ya aplicados por programas municipales (Barrido Otoñal o Jornales Solidarios), los que presentan componentes de “Activación”. “Esto quiere decir, que los nuevos programas vienen con una dosis de reconversión laboral, con nuevas capacitaciones y disciplinamientos para adecuar la mano de obra al periodo de crisis capital” (Mariatti, 2017, p.107).

En relación algunos de los principales programas que se llevaron adelante por el PANES, se encontraba el Programa Transitorio de Renta Condicionada llamado “Ingreso Ciudadano” (transferencia de ingresos a hogares) (Mariatti, 2020, p.179), este programa según Bentura (2020) “(...) implicó una enorme campaña de relevamiento para establecer en términos exactos cuál era la población legítimamente beneficiaria.” (p.43).

Otro de los programas que se destaca en ese periodo es el de “Trabajo por Uruguay”. que el MIDES en el Memorial Anual de 2007, lo describen como,

El programa Trabajo por Uruguay fue un componente del PANES que buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales. El Programa estaba dirigido a protagonistas PANES que voluntariamente deseaban participar, mayores de 18 años, desocupados y titulares del ingreso ciudadano. (Mides, 2007, p. 24)

Este programa, no pretendía solucionar el problema del desempleo de larga duración, sino que era programa que buscaba brindar una respuesta a la inmediatez de la situación que se encontraban las poblaciones más vulnerables. (Mariatti, 2020, p.179).

En 2011 se da el segundo hito importancia respecto al MIDES, redactándose la Reforma Social, planteada como una estrategia para dar continuidad a la construcción de una

nueva matriz de protección social, en ella se realiza una delimitación de los individuos en tres categorías de poblaciones a ser protegidas, “*los pobres y los vulnerables a la pobreza y la pobreza extrema.*”. (Bentura y Vecinday, 2020, p.18). En cuanto a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), componente del Plan de Equidad, Bentura y Vecinday (2019) mencionan que:

Con la RAIS se instaura una transformación paradigmática de la asistencia que combina la lógica masificada —pero no anónima— de la transferencia de renta con la lógica tradicional de la asistencia personalizada, orientada a la rectificación de comportamientos y que articula transferencias de renta con trabajo de proximidad como estrategia privilegiada para el desarrollo de las intervenciones en este campo. Esta transformación de los medios de reforma es concomitante a la tarea de producción de nuevas representaciones acerca del problema y la población. (p.16)

Es oportuno mencionar algunos de los principales programas que componen la RAIS, entre ellos se destacan “Cercanías”, “Jóvenes en Red”, “Uruguay Crece Contigo”, “Uruguay Trabaja” y programas de transferencia de renta condicionadas como lo son las Asignaciones familiares y la Tarjeta Uruguay Social.

Dentro de los diferentes programas que se mencionaron en el párrafo anterior, es pertinente desarrollar en qué consistió, el programa “Uruguay Trabaja”, ya que el mismo presenta importantes rasgos de las políticas de “*Activación*” desarrolladas por el gobierno progresista de la época y además es colocado como el antecedente directo del Programa Accesos, nuestro caso de estudio.

El programa “Uruguay Trabaja” se inició en 2008 con la Ley 18240, como menciona Mariatti (2020), se ubica dentro de un subgrupo del componente de Trabajo Protegido de la RAIS del Plan de Equidad. (p.201). Este programa según Bentura y Vecinday (2019) se inicia, “con el objetivo de alcanzar la inserción laboral de personas con desempleo de larga duración, pertenecientes a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica” (p.20).

Tomando los aportes de Mariatti (2020), podemos mencionar que el programa “Uruguay Trabaja” en sus inicios ofreció aproximadamente un promedio de 3.000 puestos de empleos transitorios por años con “Acompañamiento social: personal, familiar y colectivo para el desarrollo de procesos de integración social al mundo del trabajo” (Mides, 2008, p.59 en Mariatti, 2020, p. 201).

A su vez, estos empleos transitorios estaban dirigidos a personas de entre 18 y 64 años de edad, que no hubieran terminado el 3.er año de formación secundaria y se encontraran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, el mismo tenía una carga horaria de 30 horas semanales y una duración que podían alcanzar hasta 8 meses, ofreciendo un subsidio de 2.35 BPC⁷, las que no se denominaban salario, sino Apoyo a la Inserción Laboral, no teniendo naturaleza salarial. (Bentura y Vecinday, 2019).

Esta denominación, según Mariatti (2020), no es menor dado que el programa “Trabajo por Uruguay”, programa que precedió al “Uruguay Trabaja”, tenía como naturaleza la búsqueda de la dignificación desde el trabajo y el acceso a los derechos como trabajador. Al momento, que el programa “Uruguay Trabaja” comienza a desarrollarse, ocurre esta variación en la paga, pasando de “*sueldo a subsidio*”, significando la pérdida de la naturaleza salarial y la pérdida de los derechos laborales como sueldo, aguinaldo y salario vacacional. (p.204)

Este programa se mantuvo en vigencia, hasta mediados de 2022 que, por designación del nuevo gobierno conformado por la coalición de partidos de derecha, encabezada por el Partido Nacional donde pasa a denominarse, como se planteó anteriormente, Programa “Accesos”, que se desarrollará a continuación.

2.2. Un ejemplo actual de política de activación en Uruguay: el caso del Programa Accesos"

El 20 de junio de 2022 con el decreto 202/022 se reglamenta el Programa “Accesos”, creado a partir de los artículos 242 a 246 de la ley n.º 19.996 firmada el 3 de noviembre de 2021. Al igual que sus antecesores (Trabajo por Uruguay y Uruguay Trabaja) se ubica dentro de un subgrupo del componente de Trabajo Protegido de la RAÍS.

Este programa presenta como objetivo general;

Generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal de personas entre 18 y 64 años (con énfasis en mujeres y jóvenes), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que hayan transitado o estén transitando procesos de acompañamiento social y/o seguimiento de trayectorias personales que integren la

⁷ Base de Prestaciones y Contribuciones

oferta de programas MIDES, promoviendo la disminución de brechas de género y generacionales (Mides,2023, p.5)⁸

Como lo menciona la directora del programa Accesos Elena Lancaster en la conferencia de lanzamiento, Accesos "(...) es un programa socioeducativo laboral. que entiende al empleo formal como una herramienta clave para el desarrollo y la autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad social." (Lancaster, Presidencia,⁹ 02/01/2023)

Es a partir, del Protocolo de diseño del programa Accesos del año 2022, que se plantea como principal problema a abordar “Las dificultades en la inserción laboral formal de las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómicas”, identificando que el mismo es causado por; “ la escasa experiencia laboral de las poblaciones objetivo”, “la insuficiente capacitación y habilidades para el empleo”, “los problemas cuidados” y “los problemas estructurales para la inserción laboral formal derivados de la situación de vulnerabilidad”. Estos problemas según el Mides (2022) tienen como principal consecuencia un elevado nivel de desempleo en la sociedad, una inserción laboral precaria y bajas remuneraciones a nivel salarial .(p.4)¹⁰

Por este motivo el programa en su primera edición (2022) tiene cinco objetivos específicos que buscan atender dichos problemas, siendo estos;

a) Favorecer la adquisición de conocimientos específicos de los participantes a aplicar en el mundo del trabajo y mejorar el conocimiento y ejercicio de sus derechos, en particular los laborales y de seguridad social. b) Fortalecer la adquisición de habilidades y hábitos de los participantes en prácticas laborales, para el acceso al mercado de trabajo y sostenibilidad del empleo. c) Promover inserciones laborales que permitan a los participantes el ingreso y permanencia en el mundo laboral formal. d) Facilitar la obtención o renovación del carné de salud laboral, gestionando el acceso a la atención odontológica integral y oftalmológica. e) Facilitar el acceso a prestaciones y dispositivos de cuidados para mujeres con hijos entre 0 y 3 años. (Mides, 2022, p.5)

⁸ Documento de diseño del programa Accesos, extraído de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos> , 11/07/2023

⁹ Entrevista realizada a la directora del programa Accesos del Mides, Elena Lancaster, extraída de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/entrevista-directora-programa-accesos-del-mides-elena-lancaste> el día 12/07/2023

¹⁰ Se adjunta en Anexos, árbol de problemas.

Es importante destacar que, en la segunda edición en el año 2023, estos objetivos específicos se mantienen en su mayoría, exceptuando el punto “e” que se suprime de forma total, desapareciendo las prestaciones y dispositivos de cuidados para mujeres con hijos de 0 a 3 años, esto se debe a la reestructura del Sistema de Cuidado llevada adelante por el gobierno de coalición.

En relación a la organización del programa se cuenta con la intervención de diferentes actores, por un lado, una parte central que se encarga de la organización y la gestión. Y, por otro lado, técnicos referentes en todos los departamentos, quienes realizan las articulaciones y coordinaciones de todos los aspectos del programa en el territorio, encargándose de solucionar y dar respuestas a los problemas emergentes, “siendo el/la único/a interlocutor/a válido/a para las instituciones participantes y empresas contratantes, a excepción del/la directora/a departamental de MIDES, cuando la situación lo requiera.” (Mides, 2022, art.16)

Estos técnicos referentes tienen el rol de supervisar y acompañar a los técnicos que realizan las postulaciones de los participantes, dado que otra de las novedades que presenta ACCESOS, es que cuenta con la figura de un técnico que no lo provee el programa, sino que será el técnico del programa que ya trabaja con la persona, y que realiza la derivación a Accesos. Ocupando el rol de articular, coordinar y mantener el contacto permanente entre todos los actores y los participantes en las diferentes fases del programa y se acordará mediante compromiso firmado, que ocupará la función de acompañarlo hasta 3 meses luego de su inserción en el mercado laboral. A su vez, en la fase 1 del programa se contará con otro técnico proveniente de la institución en la que el participante esté desempeñando sus funciones.

(...) un ejemplo, a una participante le está haciendo el seguimiento UCC, o sea, está con un acompañamiento por UCC hace 6 meses, entonces esa técnica la postula a la persona para ACCESOS y después esa técnica le va hacer el seguimiento durante todo el programa. A su vez, a esa participante le va hacer el seguimiento institucional otra persona que pertenece a la intendencia, Y después por ejemplo en Tacuarembó va a haber otro referente del programa de ACCESOS, pero este se va a encargar de toda la articulación. (F¹¹, 14/07/2023)

Esta derivación del trabajo de acompañamiento en técnicos que ya se encuentran trabajando en el territorio con los participantes, por un lado, le permite al programa Accesos

¹¹ Se denomina de esta forma a la persona entrevistada, debido a que solicitó que no figure su nombre en el trabajo.

que exista unos mayores conocimientos de las situaciones a postular y, por otro lado, no tener que destinar recursos para realizar el seguimiento de dichos participantes, como se menciona en la entrevista realizada, estos técnicos son partes de programas Mides, pero no todos son funcionarios del Ministerio ya que;

(...)En MIDES tenemos personas que son contratadas por el Ministerio, y después personas que están contratadas por organizaciones civiles, por ejemplo, los refugios, o sea, hay son técnicos que son de MIDES o de convenios con MIDES, pero sí, o sea la característica que los engloba a todos, que son de programas MIDES. (F, 14/07/2023)

En cuanto a la población objetivo, el mismo está dirigido a personas que se encuentren entre los 18 y 64 años de edad, (con énfasis en mujeres y jóvenes entre 18 y 29 años de edad), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y que se encuentren actualmente, o hayan transitado algún otro programa del MIDES.

El modo de ingreso, es una de las novedades centrales que presenta ACCESOS, es que las postulaciones son de forma exclusiva por otros programas, y son en este sentido, únicamente para poblaciones que sean ya beneficiarios de programas del MIDES, a diferencia de Uruguay Trabaja, donde estas se realizaban mediante un llamado abierto de inscripciones a la ciudadanía. Como se menciona en la entrevista realizada a una informante calificada, los postulantes:

(...) tiene que tener una intervención abierta, por ejemplo, puede ser de INJU, de UCC, puede estar en refugio, puede estar atendido por los diversos programas que tiene el Ministerio. Y oh, puede ser que tenga tarjeta, hago esa diferenciación, pues en realidad cuando tienen tarjetas, las personas no tienen un seguimiento es una prestación y en ese caso, quién postula es la oficina territorial(OT) (F, 14/07/2023)

Esto significó un importante impacto en la convocatoria de los participantes, dado que en la última edición del programa Uruguay Trabaja (2020), según datos presentados por el MIDES (2020)¹² Se inscribieron 95.013 personas, de las cuales se seleccionaron mediante sorteo a 3103 participantes. En cuanto al programa ACCESOS en su primera edición se postularon por parte programas, servicios u OT a 6.867 personas, de las cuales se seleccionaron por parte del programa a 2.704 participantes para desempeñar funciones, en cuanto a la

¹² Datos extraídos de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-participantes-uruguay-trabaja-segun-departamento-ano-edicion> 13/07/2023

distribución de estos, 2006 participantes son varones (1113 tienen entre 18-29 años y 893 tienen entre 30-64 años) y 692 son mujeres (374 tienen entre 18-29 años y 318 tienen entre 30-64 años), de las 6 participantes faltantes no se tienen datos.(MIDES, 2023)¹³

El procedimiento para la derivación de los participantes cuenta con diferentes fases, en primer momento el técnico del programa derivante o de la OT completa los datos sobre la situación laboral del participante a postular, en el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART)¹⁴ con el objetivo de generar un perfil laboral, en segundo lugar, se “deberá completar el dato de CI en el formulario de postulación a Accesos, para chequear si el postulante es vulnerable, su situación en BPS y la completitud del formulario del punto anterior” (Mides, 2022, p.6).

Luego que los técnicos ingresen los postulantes al sistema, en tercer lugar, el sistema realiza un listado de personas elegibles y se aplica un índice que se denomina “Índice de empleabilidad”, según datos recabados en la entrevista este; “(...) índice empleabilidad, los ordena, y se va a hacer un ordenamiento según su situación, quedan por orden de prelación, cada departamento tiene sus cupos y cada localidad tiene sus cupos también y entonces ahí, o sea, los que están en primer lugar, son los que van a quedar como titulares y el resto como suplentes”(F, 14/07/2023), esto refiriéndose a la fase 1 del programa.

En cuarto lugar, el “Área de Perfiles” de Accesos analizará los perfiles seleccionados como titulares a los efectos de su ingreso en la primera fase del programa, de acuerdo a la demanda de las instituciones públicas e Intendencias Departamentales, enviando un listado a dichas instituciones con los potenciales participantes de acuerdo a sus perfiles y los puestos ofrecidos.

Por último, desde Accesos se les comunicará a los programas y OT derivantes el listado de los participantes a convocar para comenzar con el desarrollo del programa, es importante mencionar que el programa u OT derivante y los participantes realizarán un acuerdo de participación en Accesos, a su vez desde la institución o Intendencia Departamental se pondrán en contacto con el participante para acordar las condiciones de trabajo. En caso de abandono

¹³ Datos extraídos de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-participantes-accesos-segun-sexo-tramos-edad> el día 13/07/2023

¹⁴ Smart Mides se refiere al Sistema de Evaluación y Monitoreo y consta de cuatro formularios de registro (diagnóstico, plan de trabajo, seguimiento y resultados) en un programa informático llamado Q-flow y una plataforma computarizada para gestionar y registrar las intervenciones SMART.

del participante, durante los primeros tres primeros meses de la pasantía, ocupará el lugar el suplente.

Los requisitos de ingresos, elaborados en el programa de Uruguay Trabaja se mantienen en Accesos, exceptuando el énfasis realizado en mujeres y jóvenes de entre 18 a 29 años y a su vez, se disminuye de 2% al 1% los cupos para personas trans en el documento de reglamentación del programa (se rectifica y vuelve a ser de 2% el cupo)

En lo que respecta a la retribución económica que desembolsa el programa, como se menciona en la ley n.º 19.996, artículo 243, los participantes del "Programa Accesos" no tendrán vínculo laboral o funcional con el Ministerio de Desarrollo Social, ni con los organismos públicos que definan las tareas a realizar” (2022), aunque se abonará por parte del MIDES una prestación mensual equivalente a un salario mínimo nacional, que a su vez no tendrá naturaleza salarial ni redistributiva.

Martin Lema ministro de Desarrollo Social menciona que el monto de la prestación es posible debido a que el programa deja de tercerizar la articulación en Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y se realiza directamente desde el MIDES.

(...) la articulación no solamente fue muy eficiente a nivel de instituciones públicas, sino que también nos permitió agregar otro tipo de formaciones que van a redundar en más posibilidades de concretar trabajos. A su vez excluir a las ONG nos permitió, mayor retribución para los participantes si hoy estuviera en las ONG, cada participante tendrá una retribución mensual de 13301 pesos. Al hacer nosotros directamente la articulación, cada participante va a recibir 21106 pesos. (Martin Lema, Presidencia¹⁵, 2/05/2023)

En relación a la capacidad, el programa cuenta con 3000 cupos anuales, de los cuales se contemplan algunos cupos específicos, que se distribuyen de la siguiente forma según el decreto 202/022;

8% personas afrodescendientes (según lo establecido en la Ley 19.122)

4% personas con discapacidad (según lo establecido en la Ley 18.651)

1% personas trans (según lo establecido en la Ley 19.684)

¹⁵ Extraído de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/palabras-del-ministro-desarrollo-social-martin-lema-19> el día 13/07/2023

Estos porcentajes serán establecidos sobre el total de beneficiarios en todo el territorio nacional. A su vez, y atendiendo a la focalización planteada en el Artículo 2, se plantea que el 60% de los participantes serán mujeres y el 50% jóvenes entre 18 y 29 años. (Mides, 2022, p.2).

Por otra parte, en lo que corresponde al desarrollo del programa, se articula según el Mides (2022) en dos fases: la primera fase como ya se indicó anteriormente, se compone de siete meses de trabajo protegido (30hs. semanales) en oficinas públicas e Intendencias Departamentales, teniendo como contrapartidas las prestaciones sociales ya mencionadas. Es la fase de promoción y fortalecimiento del “capital humano”,

Durante esta fase, en horario laboral, los participantes recibirán capacitaciones para la adquisición y fortalecimiento de habilidades y hábitos laborales provistos por Accesos e instituciones convenientes.(Mides, 2022, p. 1)¹⁶.

El programa en su función socioeducativa, ofrece capacitaciones transversales y capacitaciones específicas, ambas teniendo carácter obligatorio. En caso que el participante no concorra se afectará la prestación social que percibe.

Las capacitaciones transversales, incluyen principalmente cuatro temas: Género, Diversidad sexual, Discapacidad y Derechos de Seguridad Social y los mismos son brindados por diferentes institutos pertenecientes al MIDES, “o sea INMUJERES va a dar algunos talleres, la Secretaría de Cuidados y Discapacidad va a dar otros talleres, se va como articulando, con otros lugares dentro del Ministerio.” (F, 14/07/2023).

Por otro lado, las capacitaciones específicas abordan el área de la empleabilidad como tema central, ofreciendo talleres en Atención al cliente, Ofimática y herramientas para el empleo. Aunque estas capacitaciones pueden variar dependiendo la necesidad territorial en donde se ejecuta el programa, y los convenios que firma el Mides con fundaciones y empresas, como menciona Elena Lancaster durante el primer año del programa

Se han hecho primero talleres transversales que tienen que ver, con discapacidad, género, derechos laborales y después también han tenido gracias a los convenios que hemos firmado con INEFOP, con UTU, con la Fundación Ford y con la alianza Uruguay y Estados Unidos, han tenido de acuerdo a los requerimientos de territorio. Por ejemplo, en Artigas tuvieron el curso de piedras preciosas dictado por

¹⁶ Extraído de síntesis de las principales características del programa Accesos, información enviada por el programa.

UTU, han tenido también de Auxiliar de Servicio y Gastronomía, Carnicería, Atención al Cliente, o sea, una oferta súper variada. Capacitaciones transversales también, así que muy variado. (Lancaster, Presidencia,¹⁷ 2/05/23)

En esta fase los participantes tendrán que concurrir de forma obligatoria a realizarse un diagnóstico odontológico y oftalmológico de forma obligatoria.

Siguiendo con el desarrollo del programa, en la fase dos los participantes que logren finalizar la fase uno, serán incluidos en una bolsa de trabajo, y se le brindara la oportunidad de postularse para insertarse laboralmente en empresas del sector privado de acuerdo a sus perfiles laborales y los puestos ofrecidos.

Esta bolsa de trabajo tiene una duración de 12 meses en donde los participantes pueden ser llamados para concurrir a una entrevista de trabajo en alguna de las empresas que soliciten sus servicios, dependiendo de la demandas de las empresas, el procedimiento de selección de los participantes tiene diferentes instancias, en primer momento concurre una empresa y le solicita al programa personal, a partir de ese momento en una segundo momento desde Accesos se contactan con el participante que según su desempeño en la fase 1 se adapte a las condiciones solicitadas por la empresa y se le ofrece en un tercer momento, una entrevista de trabajo con la misma, siendo la empresa si decide contratarlo o solicitar otro participante.

Un ejemplo como para pensarlo viene TATA y dice que en Atlántida preciso 3 personas con determinado perfil, entonces lo que hace el programa es contactarse con las personas dependiendo de la evaluación que tuvieron en la práctica y ahí digamos, se les dice, se les ofrece para ir a una entrevista. Después, la empresa selecciona, lo que hace el programa es como brindarles los participantes que están en esa localidad que tuvieron buen desempeño durante la práctica. (F, 14/07/2023).

A cambio las empresas , denominadas “Empresas madrinas”, que reciban a los participantes, tendrán beneficios de la Ley de Promoción de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁸ (MTSS), a la vez que accederán a los beneficios que otorga la ley de creación de empleos específica del programa Accesos.

¹⁷ Entrevista realizada a la directora del programa Accesos del Mides, Elena Lancaster, extraída de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/entrevista-directora-programa-accesos-del-mides-elena-lancaste>

¹⁸ Ley N° 19.689. Desde el 1° de enero de 2019 el Programa brinda subsidios para nuevas contrataciones, del 25% (para trabajadores de 15 a 44 años) y 40% (para trabajadores desde 45 años en

Ambas leyes son combinables, y sus beneficios también. Entre ellos se destaca la exoneración del 100% aportes patronales a la seguridad social por parte de la empresa, encargándose de dicha exoneración el BPS y el MIDES, como menciona la directora del programa,

Le vamos a dar un año de aportes patronales por cada participante que contrate. Que donde cumplan los requisitos de la ley de promoción de empleo puede adherirse primero a ella y después ya sigue por la ley de Accesos. O sea que estamos hablando de 2 años de beneficio, también tenemos el plus que vamos a hacerle el seguimiento a ese participante durante 3 meses en la primera inserción laboral, porque también no solo apostamos a la inserción, sino a la sostenibilidad en el tiempo. (Lancaster, Presidencia, 05/02/2023)

A su vez. estás empresas se le brindara el “Sello de Empresa Madrina”, “reconociendo públicamente desde el Estado el apoyo y compromiso con esta política pública de inserción laboral a personas en situación de vulnerabilidad social.”(Mides, 2021)¹⁹. Las empresas reconocidas en el año 2021, son:

Bar Facal, Tata S.A, Grupo Gamma, Cámara De La Construcción – Saceem, Grupo Disco, Taym, Atma, Werba, Asociación Española, Familia Acompañantes, Zafrales, Grupo Zulamian, Servicios Sostenibles, Maxim, Ecoparque Talice, Transamerican, Fundación Tienda Inglesa, Sva, Pedidos Ya, Casmu, Renner (Mides, 2021)

Por su parte, estas empresas “madrinas” tendrán que postularse en la web del Ministerio de Desarrollo Social completando un formulario²⁰, teniendo como exigencia, encontrarse al día con todas sus obligaciones legales, no tener personal en el seguro de paro, e identificar los puestos de trabajo que puedan ser ocupados por el perfil de los beneficiarios de ACCESOS (MIDES 2022, p.8).

En relación a las metas propuestas por el programa en el año 2022, se destacan siete puntos según el Mides (2022, p.11). En primer lugar, se pretende obtener un 60% de los

adelante) de las retribuciones mensuales sujetas a montepío, que perciban un sueldo base máximo equivalente a 2,5 Salario Mínimo Nacional (IMPO, 2023)

¹⁹Extraído de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/cupo-mides-empresasel>, el 18/07/2023

²⁰ Link de formulario para postulación de “empresas mdrinas” <https://forms.gle/SyVjtJ34vrvP8fgn9> consultado el 18/07/2023

beneficiarios de Accesos finalizando las prácticas laborales, en un segundo lugar, que el 60% de quienes accedan a los talleres en temáticas transversales logren aprobar (teniendo una asistencia mínima de 70% de las clases dictadas), en tercer lugar, se pretende que el 60% de los participantes accedan a los cupos disponibles, aprobando los cursos de capacitación o formación específica.

En cuarto lugar, se aspira por parte de Accesos que los beneficiarios que culminaron la Fase 1, se inserten en el mercado laboral formal por al menos 3 meses, por parte del Mides (2022, p.11) se presenta la siguiente proyección hasta 2025;

Año de ejecución de Accesos	Porcentaje de inserciones laborales formales
2022	10%
2023	15%
2024	20%
2025	25%

Figura 1: Tabla de inserciones laborales formales del Programa Accesos.

Fuente: MIDES (2022)

En quinto lugar, se pretende que el 90% de los participantes que culminen la Fase 1, se hayan realizado un diagnóstico odontológico y a su vez, en sexto lugar que el 90% de dichos participantes también se hayan sometido a diagnósticos oftalmológicos. Por último, Accesos en el 2022, pretendía que el 90% de los participantes con hijos entre 0 y 3 años que necesitaran de servicios de cuidados tuvieran acceso a una prestación o dispositivo de cuidado.

En las metas propuestas para el año 2023, se mantienen la mayoría de las propuestas en 2022 exceptuando que se suprime el último mencionado, esto debido a que el programa deja de contemplar, la problemática de los cuidados en el año 2023.

En relación al monitoreo y evaluación del programa, se presenta desde Accesos una “matriz básica”²¹ de indicadores de monitoreo y evaluaciones.

Para la evaluación de la edición del 2022 se propuso desde Mides que se centre en el proceso de diseño e implementación, comprendiendo particularmente el funcionamiento de las articulaciones intra e institucional con organizaciones públicas y privadas, “así como en los

²¹ Se adjunta en Anexos Matriz básica de monitoreo

resultados obtenidos por los participantes en términos del logro de una inserción laboral formal y la sostenibilidad de la misma. (Mides, 2023, p.16)

La estrategia metodológica propuesta por el programa es mixta para el primer punto, se plantea realizar un estudio cualitativo en primer momento, mediante entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en el diseño, implementación y gestión de Accesos y en segundo momento una parte cuantitativa, para analizar el número de personas derivadas al programa desde las distintas áreas, sus perfiles y las necesidades que presentan durante el proceso en el programa.

En cuanto al segundo punto, se pretende realizar una estrategia cuantitativa, a través de los registros administrativos del programa en el SMART y de la información en el SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social). Teniendo un doble foco, en primer lugar, analizando el recorrido de los participantes en las dos fases de Accesos y, en segundo lugar, se recurre a los registros laborales del SIIAS para realizar un seguimiento de los participantes en el mercado formal. (Mides, 2023, p 16).

Por parte de Accesos no se han presentado ningún documento de cómo será la difusión de los datos, es necesario mencionar que hasta el momento (julio de 2023), no se presentaron datos de forma pública.

Capítulo III. Accesos a la Activación

3.1. Análisis del Programa Accesos como política de activación para la atención del desempleo.

A partir de lo desarrollado en los capítulos anteriores, se entiende, que el “Mundo del Trabajo” se presenta en constantes cambios, generando a su paso un gran número de individuos “*desafiliados*” o “*excluidos*” de la sociedad, debido a las condiciones actuales que rigen en el mundo laboral. En cuanto a las propuestas del Estado uruguayo frente a estas modificaciones sociales, se observa que las políticas sociales de empleo principalmente desde los noventa en adelante presentan fuertes rasgos del “paradigma de activación”, respondiendo a la naturaleza de un Estado Activo, desde la postura de un “workfare ofensivo” (Brown, 2017).

Desde estas lógicas, se presenta el programa “Accesos” al igual que sus antecesores (Trabajo por Uruguay y Uruguay Trabaja), son programas que reproducen las lógicas de un Estado activo, pretendiendo brindar una respuesta focalizada a los individuos que sufren las consecuencias de las transformaciones en el mundo del trabajo desde políticas de empleabilidad de los desempleados, y no de activación del empleo.

En este apartado, se identificarán las principales incidencias del paradigma de activación en el programa “Accesos”.

Partiendo que el objetivo del programa se centra en “(...) promover la inserción laboral y el desarrollo socioeducativo de los participantes de los programas del Ministerio de Desarrollo Social y de otros organismos públicos.” (Mides, 2022. p.1). Objetivo que es respaldado por el Ministro de Desarrollo Social, quien sostiene que:

El programa Acceso representa nada más ni nada menos que la visión y el sentir del Ministerio de Desarrollo Social. En el propio programa está lo que nosotros sentimos, lo que nosotros queremos y lo que nosotros proyectamos. Una de las cosas que se hacía referencia es las herramientas y oportunidades para una mayor autonomía, y nos paramos arriba de esto. Porque entendemos que la autonomía de las personas, es lo que representa la prosperidad y nunca hay que perder de vista que este tipo de programas, que este tipo de acciones, tienen que tener como objetivo, una mayor prosperidad, tanto sea personal, como a nivel social o a nivel de integración. Y cuando sostenemos que el programa en sí representa el sentir y la visión del Ministerio. Y la

visión del Ministerio, está en esas herramientas, en esas oportunidades, en la búsqueda de autonomía, porque cualquier programa que perpetúe la dependencia estatal va en contra de lo que sentimos. Nosotros queremos uruguayos más libres y eso se da justamente a través de las oportunidades (...). (Martin Lema, Presidencia²², 2/05/2023)

Esta visión, se ajusta al sentido que adquiere el paradigma de la activación en el siglo XXI, enfatizando el actuar «sobre los individuos pobres y desempleados» mediante una serie de dispositivos y mecanismos que, más allá de sus diversos formatos, mantiene al individuo en el centro de las intervenciones (Carballo y Vecinday, 2016, p.4).

A su vez, el discurso del Ministro, evidencia una de las preocupaciones primordiales que presentan los Estado Activo, como la de combatir a las denominadas “prestaciones pasivas”, sin contrapartidas, y con ellas, combatir las dependencias del Estado, presentando dentro de sus objetivos principales reducir los listados de la protección social. En este sentido, Brown (2017) menciona que se pretende por parte de los Estados que los participantes de estas políticas activas, mediante las herramientas inculcadas y las oportunidades generadas puedan disponer de un “patrimonio” que los convierta en “empresarios” de su propia vida, y que, en definitiva, dependan cada vez menos de los recursos escasos del Estado (p. 12-13)

El programa Accesos, como se mencionó en el capítulo anterior, se diferencia principalmente a las versiones anteriores de “*trabajo protegido*”, por estar focalizado exclusivamente para individuos que se encuentran incluidos en los programas del MIDES. Esta particularidad, introduce la paradoja que presenta Bentura (2015) en la que menciona que los programas de integración social como este, se enfocan en poblaciones a los que se delimitan institucionalmente como “población Mides”, denominada en los documentos institucionales como población en “situación de vulnerabilidad social”.

En este sentido, pero “El único elemento identitario de esta población es ser beneficiarios de programas sociales, no pertenecen a una comunidad dada, a una rama de actividades, a características étnicas etc. Su identidad es esa: beneficiarios del MIDES” (p.4-5). Esta denominación generaliza a las poblaciones, construyendo una fuerte carga estigmatizante para dichos participantes e invisibilizan lo que realmente son:

²² Extraído de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/palabras-del-ministro-desarrollo-social-martin-lema-19> el 16/07/2023

(...) trabajadores en condiciones de sobre-explotación, que aportan sobre el total de sus ingresos en la medida que gastan todos sus ingresos en su supervivencia y por tanto aportan IVA por el 100% de sus ingresos, mientras que los estamentos altos y medio altos ahorran parte de sus ingresos cuando no los gastan en el exterior. (Bentura 2015, p.5)

En este sentido, Accesos continúa reproduciendo esta lógica que invisibiliza las condiciones de los trabajadores, denominándose en todo los documentos oficiales y discursos a los mismos como “participantes, beneficiarios, poblaciones vulnerables”, generando un vínculo de suma precariedad al considerar al programa como un “apoyo para la inserción laboral” y no un trabajo.

Desde esta lógica de “apoyo”, los participantes recibirán una prestación a cambio de sus tareas, no teniendo la connotación salarial correspondiente, no generando derecho a aguinaldo, salario vacacional, licencia ni despido, derechos básicos de los trabajadores. Como menciona Bentura (2015) “De esta manera, el participante es un asistido, no un trabajador, aunque trabaje, aunque perciba un ingreso por este trabajo, por ley, no alcanzará el estatuto de trabajador.” (p.7).

Negándose la condición de trabajador por parte del Estado y a su vez desde las sindicales obreras, que no consideran a estos individuos como iguales, sino que aceptan las denominaciones y discursos oficiales que establecen que estos no son parte de la clase obrera, quedando estigmatizados por ambas partes, sin tener respaldo ni voz al momento de luchar por su condición de trabajador. (Bentura y Lacaño, 2019).

Por otra parte, Accesos presenta un aumento en la “individualización” y responsabilización de los sujetos en relación a la falta de “autonomía”, entendiendo a los participantes como sujetos pasivos que no logran tener las competencias necesarias para ganarse un lugar o mantener la estabilidad en el mercado laboral.

Esta idea madre de la activación, se plantea a través de la focalización de sus propósitos principales, que buscan generar herramientas y oportunidades para una mayor autonomía de los pobres, “atendiendo el problema desde una mirada individual y moralizante de los sujetos, invisibilizando los problemas estructurales ocasionados debido a las transformaciones en el mundo del trabajo, deshistorizando y despolitizando las relaciones de clases” (Mariatti 2020, p. 64).

Es así que, el Estado refleja la negación de la explotación creciente del capitalismo, brindando un mensaje que consiste en que no es el sistema quien genera pobreza, sino que es el pobre el que no se adapta a las nuevas transformaciones del mercado laboral, y es por eso que al igual que los programas anteriores de trabajo protegidos, la concepción del sujeto por parte del Estado consiste en alguien sin voluntad que debe activarse a través de cambios conductuales, no de condiciones materiales (Bentura y Lacaño 2019.).

En esta lógica de colocar a los participantes como responsables de su situación, e instalando el pensamiento de la inclusión social asociada al éxito individual, la base será la generación de oportunidades y no de condiciones.

Por otra parte, desde el programa se hace hincapié en la figura del técnico, quien según lo establecido en el decreto 202/022; “estará a cargo de la postulación y de la supervisión del participante durante la Fase I y los primeros tres meses de la Fase II” (Artículo,18). Esta medida refuerza la desconfianza en los sujetos y alimenta la visión individualista del programa, colocando en el técnico el rol de una especie de “coaching personal” de los participantes (Cedres, 2019), desplegando funciones tutelares sobre los mismos, desde un monitoreo y animación que persigue que no abandonen la oportunidad que se les dio.

A su vez, la reducción de la carga horaria técnica propia del programa de lo que era el ex Uruguay Trabaja, y la colocación de este acompañamiento de parte de técnicos de los programas derivantes, implican una sobrecarga laboral para estos. Esto ha generado que el tema de la sobredemanda de trabajo esté sobre la mesa de las discusiones sindicales con las autoridades del programa “porque en realidad son personas que ya venían desempeñando las tareas y se le agrega otra” (Informante, 2023).

Esto ocasiona una exigencia extra a su trabajo, no teniendo ninguna compensación económica o de otra índole, siendo una nueva tarea que deben asumir debido a su rol, aumentando la precarización de los equipos técnicos que aumentan sus funciones y no su salario. A su vez, la sobre exigencia de trabajo puede explicar la gran disminución de postulados al programa Accesos con respecto a los anteriores programas de trabajo protegido (véase en el cap. anterior), ya que, uno de los requisitos del programa es que los técnicos deben comprometerse de realizar el seguimiento del postulante.

En función de todo lo planteado anteriormente, es interesante cuestionarse la ubicación del programa Accesos bajo la órbita del MIDES y no del MTSS quien en Uruguay se ocupa

principalmente de la regulación de los trabajadores y de las políticas de empleo. En cuanto a esto, Carballo y Vecinday (2017) mencionan que, en el caso uruguayo, las diferentes políticas de activación se difieren según el perfil de los participantes, expresándose principalmente dicha diferenciación en una especialización institucional.

Si bien, varios organismos públicos son los encargados de llevar adelante dichas políticas, el MIDES y el MTSS son quienes ofrecen la mayor cantidad de prestaciones y de cobertura. Aunque entre estos dos Ministerios existe una división institucional en la administración de la población desocupada, de acuerdo a los perfiles de los beneficiarios: por un lado, el MTSS se encarga de promover políticas de activación del empleo y proletarización enfocadas en desocupados recientes, por otro lado, el MIDES coloca su foco en los pobres y/o “minusválidos sociales” en el sentido que le atribuye Castel (2003, p.7)

En este sentido por parte del MIDES, se opta por una intervención centrada particularmente en aspectos socioeducativos y sociolaborales colocando énfasis en las capacitaciones, en el desarrollo de la empleabilidad. Esta característica también se ve relajada en Accesos, ya que “(...) los participantes recibirán capacitaciones para la adquisición y fortalecimiento de habilidades y hábitos laborales provistos por Accesos e instituciones convenientes” (Mides 2022, p. 1)²³.

Esto permite visualizar otro de los rasgos principales de las políticas de activación para combatir la pobreza, el desarrollo e inversión en capital humano como clave para mejorar la empleabilidad de los sujetos desempleados, ofreciendo capacitaciones específicas y capacitaciones transversales de carácter obligatorio, generando una estrategia de promoción de la “cultura del trabajo”, bajo el supuesto que estos individuos no se encuentran insertos en la sociedad, debido a su distanciamiento del mercado más volátil dadas las escasas oportunidades que la falta de capacidades les genera. (Carballo y Vecinday 2017, p.9)

Lo planteado por las autoras se ve reflejado en el programa en cuestión desde su diseño, en donde desde la formulación del problema a abordar se hace foco en “las dificultades en la inserción laboral formal de las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómicas”, identificando que el mismo es causado por; “la escasa experiencia laboral de las poblaciones objetivo” y la insuficiente capacitación y habilidades para el empleo” (Mides, 2022)

²³ Extraído de síntesis de las principales características del programa Accesos, información enviada por el programa.

En este sentido el programa sustenta la elección de esta perspectiva, en lo que las autoras denominan un aparente círculo virtuoso; en la cual se invierte en las capacidades del individuo, desencadenando un aumento en su productividad y ello producirá mayores niveles de bienestar. (Carballo y Vecinday 2017), por lo tanto, se “interpreta a la pobreza como resultado del déficit de Capital Humano” (Carballo, 2017, p. 9).

Estas cuestiones, retoman lo mencionado por Elena Lancaster quien explica que; Accesos “(...) es un programa socioeducativo laboral, que entiende al empleo formal como una herramienta clave para el desarrollo y la autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad” (GUB-Presidencia, 02/01/2023).

Por lo tanto, el programa pretende incidir de forma directa en la vida laboral de los participantes mediante capacitaciones específicas en “adquisición y fortalecimiento de habilidades y hábitos laborales”, pero a su vez, atraviesa la vida cotidiana de los participantes exigiéndoles como contraprestación que realicen capacitaciones transversales, que “incluyen principalmente cuatro temas: Género, Diversidad sexual, Discapacidad y Derechos de Seguridad Social” (Informante, 2023). Capacitaciones que poco tienen que ver con el ingreso real a un mercado laboral formal, sino que son relativas a cuestiones generales, no menos importantes, pero que casualmente, sólo las reciben los pobres a la hora de intentar acceder a un trabajo,

Por otra parte, Crespo y Serrano (2013 en Mariatti 2020), mencionan que las capacitaciones de la activación, presentan una postura “*psicologizante y moralizante*”, ya que se tienen como principal objetivo y no como puente al trabajo en sí, con el fin de que los participantes desarrollen habilidades que le permitan desempeñar un proyecto de vida personal, comúnmente funcional a un Estado activo y capitalista.

Siguiendo con este aspecto del programa, en relación a la obligatoriedad de la participación de los beneficiarios en los talleres transversales, se observa en él lo que plantean Moreno y Serrano Pascual, (2007 en Carballo 2017) cuando consideran las contrapartidas como una especie de “contrato moral”, en que los derechos de los ciudadanos son condicionados a la actitud y el comportamiento de los participantes, resurgiendo la idea del ‘merecimiento’ como valor para legitimar las condiciones de ciudadanía.

Allí resurge la idea de que los “pobres activos” son los merecedores de la asistencia y los “pobres pasivos” tiene que valerse por sí solo, o como mencionan Bentura y Lacaño (2019)

se busca pasar del “pobre peligroso” al “pobre digno”, ya que, el fin que pretenden es que el pobre se encuentre intervenido por un programa, y no que se le brinde un ingreso que le permita superar la pobreza ni siquiera de manera transitoria (pág. 6)

Esta relación contractual que se plantea entre ambas partes, tiene de base una fuerte desigualdad, recayendo la mayoría de las obligaciones sobre los participantes. Además de la necesidad de asumir y dar cuenta de su compromiso con el plan de actividades sugerido por los programas, se le exige al momento de inscribirse que demuestre su condición de pobreza, como se mencionó en los pasos que debe realizar el técnico al momento de la inscripción, en donde éste “(...) deberá completar el dato de CI en el formulario de postulación a Accesos, para chequear si el postulante es vulnerable, y su situación en BPS” (Mides, 2022, p.6).

Como menciona Carballo (2017) “Aquí subyace una lógica contractual que incita, obliga, a la adopción de comportamientos activos tendientes a reducir riesgos del desempleo a cambio de asistencia; por tanto, la asistencia adquiere un carácter condicional (Brown, 2015)” (p.10-11)

A partir, de las numerosas características de activación presentes en el programa Accesos, se entiende al mismo como un programa funcional al mercado de trabajo capitalista, viéndose reflejado principalmente en la Fase I, desde su centralidad en el disciplinamientos de trabajadores para empresas de capitales privados presentado una importante inversión en capital humano e incidiendo en la vida cotidiana de los participantes, teniendo por objetivo la producción de sujetos activos.

A su vez, en la Fase II, el programa presenta una vinculación directa con las empresas. En cuanto a esta vinculación Martin Lema (2023) sostiene que;

(...) Lo que se nos hace por parte de las empresas es que nos pasan el reporte del personal que está necesitando y nosotros en a raíz de las diferentes características de los participantes a modo bolsa de trabajo pasamos o justamente se da la selección correspondiente y ahí quien tiene la última palabra es la empresa que una vez que termine la etapa de trabajo protegido define la contratación de diferentes participantes, las personas.”

Esta “*bolsa de trabajo*”, le permite a las empresas tener una lista continua de personas disciplinadas por el Estado (Fase I), quitándole la posibilidad a los participantes de rechazar las ofertas laborales que le presenta la empresa, en la que su mayoría son para desempeñar trabajos en entornos precarios y con salarios menores a los que se rigen en el mercado,

sumándole horarios inhumanos, y si en algún caso el participante no acepta el trabajo, se lo borra de la lista y se le ofrece otro participante a la empresa demandante, pasando a estar la empresa en el centro y la persona relegada de su prioridad inicial.

Esto genera un sustancial aumento de la precarización laboral, brindándole a las empresas en primer lugar, poder de contar con un “*ejército de reserva*” dispuesto a vender su fuerza de trabajo a un costo menor que otros trabajadores que no provienen de programas sociales, y en segundo lugar de contar con la última palabra al contratar al participante. Y

Además, el Estado, en su papel de promotor de la activación de los *trabajadores pobres*, se responsabiliza de exonerar a las empresas de pagar los aportes patronales por dos años, buscando la elegibilidad de estos trabajadores.

En este sentido, la particularidad de este programa es que el Estado se compromete a brindarle a la empresa un técnico que realice un seguimiento detallado e incentive al trabajador a la continuidad, esto nuevamente destaca el papel disciplinador y de control que ejerce el programa sobre los participantes.

Aunque, como menciona el Ministro de Desarrollo Social el programa pretende que “(...) haya inserciones en diferentes empresas que se denominan madrinan para dar una salida de fondo a diferentes circunstancias que tienen que ver con el seguimiento que hace el ministerio” (Martin Lema, 2023) , las metas que presenta el programa demuestran que en realidad la inserción de los participantes del programa es muy baja , dado que las metas propuestas para el año 2022 fueron de apenas el 10% de los participantes, y para el 2023 se estiman llegar a ocupar el 15% de los participantes. Es importante remarcar que no se cuenta con resultados reales de la inserción de participantes en el mercado formal, ya que no se han presentado datos del programa hasta el momento.

En definitiva, pareciera que, desde Accesos, quienes realmente acceden a algo interesante son las empresas, que se hacen con un proceso de selección, capacitación y seguimiento de recursos humanos que paga el Estado. Por esto, y desde la bondad de recibir a la población MIDES entre sus filas, el Estado les premia y agradece con exoneraciones.

El empleo no será activado mientras la activación del empleado de más lucro, y mientras el Estado, capitalista y activo, insista en colocarse siempre del lado de los que más tienen. Mientras tanto, los inempleables de siempre girarán de programa en programa, en un círculo vicioso que nadie tiene ganas de romper.

Reflexiones Finales

A modo de cierre del presente documento, este pretendió desarrollar una aproximación a las transformaciones del Mundo del trabajo; al denominado Paradigma de Activación y su incidencia en las políticas sociales que pretenden brindar una respuesta al desempleo en Uruguay.

A partir de lo expuesto en el documento, se entiende que las transformaciones en el Mundo del Trabajo, han generado importantes modificaciones en la integración de los individuos, en las estructuras productivas, en el diseño y ejecución de las políticas sociales generando diferentes modelos socioasistenciales, que buscan dar respuesta a estos cambios.

Entre estos nuevos modelos socioasistenciales, se encuentra el Modelo de la Activación, este modelo como se desarrolló a lo largo del documento, reúne una serie de características particulares dependiendo la región, pero como menciona Carballo (2017) pese a las diferentes variaciones, estas políticas tienen en común la obligación de que los individuos deban asumir un compromiso con su situación, que se interpreta en la exigencia o condición de emprender ciertas exigencias, por ejemplo capacitarse, alfabetizarse, entre otros, a modo de ampliar sus competencias y habilidades (pág. 9)

Con el fin de exponer las principales estrategias que el Estado uruguayo ha implementado para la atención del desempleo desde el Modelo de la Activación. Se optó por realizar una periodización de las mismas, visualizándose que, en Uruguay el Paradigma de la Activación, se expandió rápidamente desde los 90' acompañado del modelo neoliberal, aunque desde antes de esa década, ya se venían desarrollando políticas sociales que reunían características de activación.

En tanto al programa Accesos, se observa que el mismo mantiene una gran similitud en sus bases y su finalidad con sus antecesores (“Trabajo por Uruguay” y “Uruguay Trabaja”). Aunque presenta algunas variantes que se destacan, entre ellas; la eliminación del sorteo al momento de la postulación pasando a la obligatoriedad de que la inscripción sea por medio de un técnico que desempeñe funciones en alguno de los dispositivos del MIDES; que las compensaciones económicas que se brindan al participante sea equivalente al salario mínimo nacional; la creación de un bolsa de trabajo para los participantes que finalicen el programa y el título de empresas Madrinas con sus respectivos beneficios, a aquellas empresas que contraten personal de dicha bolsa de trabajo.

En lo que respecta a la primera interrogante propuesta; *¿Es el Programa Accesos una respuesta a las transformaciones en el mundo del trabajo?*

A partir del análisis correspondiente, se entiende que el programa Accesos no brinda una respuesta a las transformaciones del Mundo del Trabajo. Esto se debe a distintos factores, de los cuales se destacan; Por un lado, el programa Accesos se encuentra focalizados en poblaciones que se encuentra insertos en diferentes dispositivos del MIDES, por lo tanto, no abarca la totalidad de las personas que se encuentran en desempleo, sino que se limita únicamente a “*poblaciones pobres*” que se encuentran en una situación de desempleo de larga duración. Además, las oportunidades laborales de la Fase I del programa, son a corto plazo, teniendo una duración de 7 meses, no siendo suficiente para que los participantes puedan construir un proyecto de vida, o adquirir herramientas que le permitan integrarse de forma real en el mercado laboral.

A su vez, estas oportunidades laborales no se presentan como empleos, sino que se presentan como “trabajo protegido”, por lo tanto, no adquieren la connotación salarial correspondiente, no adquiriendo los derechos básicos de los trabajadores. Destacándose de esta fase, la centralidad en el disciplinamientos de trabajadores para empresas de capitales privados, presentando una importante inversión en capital humano e incidiendo en la vida cotidiana de los participantes, teniendo por objetivo la producción de sujetos activos.

Por otro lado, a la Fase II, se podría decir que se presenta una oportunidad de inserción al mercado laboral real para que los participantes se inserten de forma duradera en el mismo, pero a su vez está posibilidad queda librada a la voluntad de las empresas contratantes y a las condiciones laborales marcadas por las mismas. Actualmente, no se han presentado datos de qué porcentaje de participantes han logrado perdurar en sus funciones, teniendo en cuenta las metas propuestas por el programa, son muy bajas las contrataciones realizadas por las empresas.

De modo que, el programa Accesos no presenta una respuesta a las transformaciones del Mundo del Trabajo, sino que es un programa funcional a las empresas, ofreciéndoles poder de contar con un “*ejército de reserva*” dispuesto a vender su fuerza de trabajo a un costo menor que otros trabajadores que no provienen de programas sociales. Tomando un rol de promotor de la activación de los *trabajadores pobres* y de defensor de los intereses capitalistas.

Respondiendo así a lo que refiere a la segunda interrogante propuesta; *¿Dicho programa puede ser enmarcado en las llamadas políticas de activación?* Si, el programa Accesos se

enmarca dentro de dichas políticas, ya que el mismo presenta varias características propias de los Modelos de las Activación, dando paso a lo que refiere al tercer interrogante propuesta; *¿De qué forma o a través de qué componentes podemos catalogar al Programa Accesos dentro de este tipo de políticas?*

Se puede catalogar al programa Accesos dentro de este tipo políticas, ya que el mismo, reúne una serie de características particulares del Modelo de Activación dentro de ellas se destacan;

La obligación de que los participantes tengan que asumir un compromiso a cambio de un beneficio, que se interpreta en la exigencia o condición de emprender ciertas exigencias, por ejemplo, requiriendo que los participantes realizar capacitaciones de habilidades de empleo y capacitaciones transversales (género, discapacidad, etc.). entre otras, a modo de ampliar sus competencias y habilidades. Haciéndose énfasis en el desarrollo del capital humano como principal clave para mejorar la empleabilidad de los desempleados,

A su vez, como menciona Castel (2014, en Carballo y Vecinday 2016 p. 4) las políticas de Activación, están enfocadas en actuar «sobre los individuos pobres y desempleados» mediante una serie de dispositivos y mecanismos que, más allá de sus diversos formatos, mantienen al individuo en el centro de las intervenciones.

En referencia a esto el programa Acceso, reproduce dichas lógicas enfocándose únicamente en “poblaciones MIDES”, presentando un aumento en la “individualización” de los sujetos en relación a la falta de “autonomía”, entendiendo a dichas poblaciones como sujetos pasivos que no logran tener las competencias necesarias para ganarse un lugar o mantener la estabilidad en el mercado laboral.

Además, el programa desde sus bases promueve una atención al desempleo que responsabiliza al sujeto y le propone como principal solución la reconversión laboral, solucionando la contradicción como “*fracaso personal en el mercado*”. (Mariatti, 2020, p.31). De esta forma, se pretende que los participantes se enfrenten al trabajo como una obligación “*moral*”. Entendiéndose la necesidad de promocionar la flexibilidad personal y de estimular las capacidades de actuar de los mismos, de modo que puedan enfrentarse a los riesgos y adaptarse a los repentinos cambios en las demandas productivas (Serrano, 2005).

Otro de los rasgos de la Activación que se puede observar, es la vinculación directa del programa Accesos con las empresas, generando una confusión en los intereses del mismo ya

que, a nivel público se presenta como un programa enfocado en los individuos desempleados, y al momento de su ejecución las que realmente acceden a beneficios de importancias son las empresas, que se hacen con un proceso de selección, capacitación y seguimiento de recursos humanos que paga el Estado.

Visualizando los verdaderos intereses de un Estado Activo, que pretende promover políticas de exoneraciones de impuestos a empresas a cambio de una rápida inserción de los sujetos al mercado de trabajo, sin regulaciones ni protecciones del mismo. Enmascarando una política de estimulación y de desarrollo del mercado laboral defendiendo los intereses de los que más tienen.

Por último, entiendo que es necesario que las políticas sociales de empleos se construyan desde fuera del Paradigma de Activación, con un enfoque universal, no focalizándose en los trabajadores pobres como actualmente lo hace Accesos, que se promuevan y defiendan los derechos de los participantes, brindándoles contratos de trabajo reales, que le permitan adquirir herramientas y habilidades para el correcto desarrollo de sus vidas, promoviendo condiciones laborales dignas y asegurando los derechos básicos que conllevan la denominación de trabajador.

Es importante que desde el Trabajo Social se problematice y se generen espacios que permitan repensar el rol que ocupa la profesión en estas políticas que tienen como objetivo principal “activar a las poblaciones pobres”, ya que, muchas veces ocupamos un rol de meros ejecutores de estas políticas, permitiendo y reproduciendo dichas condiciones de precarización. Para eso, es necesario que desde la formación académica se estimule y promueva espacios de formación crítica que permitan problematizar el quehacer de la profesión y contribuir al desarrollo de políticas sociales que pretenden el fortalecimiento de los derechos de los individuos y a la integración social real de las poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

Referencias bibliográficas

- Antúnez, Ricardo. "ADEUS AO TRABALHO? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho 2ª Edição. Cortez Editora. Brasil. 1999.
- Antúnez, Ricardo: Los sentidos del trabajo: ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo /Ricardo Antúnez; prólogo de István Mészáros; traducción de Sergio Dima. Buenos Aires: Herramienta, Taller de Estudios Laborales, 2005.
- Antúnez, Ricardo: O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital /Ricardo Antúnez. São Paulo: Boitempo, 2018
- Amarante. V y Arim. R (2004). Mercado laboral en Uruguay 1986-2002
- Batthyány, K., Cabrera, M. (compa.). Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial [en línea] Montevideo: Udelar. CSE, 2011. 9789974007697
- Bentura., & Lacaño, C. L. (2019). Activación y “cuestión social” una apuesta regresiva en el Uruguay Progresista. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, 18(2), de 36074. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2019.2.36074>
- Bentura, J. "¿Pobres, vulnerables o trabajadores pobres? Las paradojas de las políticas de integración social". XIV Jornadas de Investigación: Uruguay a tres décadas de la restauración democrática [en línea]. 2015
- Bonino Gayoso, N (2009). “Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay”. Asociación Uruguaya de Historia Económica. Boletín de Historia Económica - Año VII-Nº8 http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_8/Boletin_AUDHE_2009_completo.pdf
- Brown, B. (2016) —Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El —Paradigma de la Activación en Argentina 2003- 2013. Documentos de Trabajo CIEPP, Nº 99, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, diciembre. ISSN: 1668-5245
- Carballo, Y. "La otra cara de la moneda: la configuración de la nueva política asistencial en Uruguay y la presencia de los organismos internacionales". XVI Jornadas de

- Investigación: la excepcionalidad uruguaya en debate: ¿cómo el Uruguay no hay? [en línea]. 2017
- Carballo, Y., Vecinday, L. "Activación y capital humano: ¿círculo virtuoso para combatir la pobreza?". XIV Jornadas de Investigación: Uruguay a tres décadas de la restauración democrática [en línea]. 2015
- Castel Robert- La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario - Editorial Paidós- 1ª edición 1997.
- Crespo, Eduardo, Revilla, Juan Carlos, Serrano Amparo Del Gobierno Del Trabajo Al Gobierno De Las Voluntades: El Caso De La Activación. Psicoperspectivas [En Línea]. 2009, Viii (2), 82-101[Fecha De Consulta 13 De febrero De 2023]. Issn: 0717-7798. Disponible En: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=171014434005>
- Guillén Tejera, A. ¿Nada podemos esperar si no es de nosotros mismos? Acerca de la incidencia del "Paradigma de la Activación" en las políticas de empleo. Caso: Programa Projovent-INEFOP [en línea] Tesis de grado. Montevideo: Udelar. FCS, 2019
- Gonin, Audrey & Grenier, Josée & Lapierre, Josée-Anne. (2018). Impasses éticos de las políticas sociales de activación. Revista Intervención. 44. 10.53689/inti.v1i5.30.
- Mariatti, A y Pérez, G. "El "paradigma de la activación" como sesgo reificante en la atención al desempleo". Fronteras. [en línea] 2019, n. 12, pp. 24-35.
- Mariatti Acosta, A. De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay [en línea] Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social, 2018.
- Mariatti, A (2020) O processo de transformação do trabalho no Uruguai
- Mariatti, A. "La atención al desempleo, de la responsabilidad pública a la activación individual". Fronteras [en línea] 2017, n.10, pp. 99-114.
- Nogueira Puentes, R. Las políticas activas del mercado de trabajo: revisión de las experiencias de evaluación y una estimación del impacto del Programa "Uruguay Trabaja" [en línea] Tesis de maestría. Montevideo: Udelar. FCEA, 2018.

- SARACHU, Gerardo. "Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: experiencias en el sindicalismo uruguayo". UFRJ. Rio de Janeiro. 1 998.
- Senatore. L y Méndez. G. (2010) "Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical" Trabajo presentado en el III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. <http://www.laondadigital.uy/LaOnda/497/A4.htm>
- Senatore. L y Carracedo. F (2016) "Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica" en Bentancur. N y Busquets. J. El decenio progresista. Ed. Fin de Siglo. Montevideo. Pp 15-42.
- Serrano Pascual, Amparo; Fernández Rodríguez, Carlos J.; Artiaga Leiras, Alba Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 138, abril-junio, 2012, pp. 41-62 Centro de Investigaciones Sociológicas Madrid, España.
- Serrano Pascual A. (2006). Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas? Cuadernos de Relaciones Laborales, 23(2), 219-246. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0505220219A>
- Valles, Miguel S. Técnicas cualitativas de investigación social, 1999
- Vecinday, L., Bentura, J. (coord.). Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación [en línea] Montevideo: Udelar. FCS, 2019.
- Vecinday, L., Bentura, J. (coord.). Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: Tomo II [en línea] Montevideo: Udelar. FCS, 2020.
- Vecinday, L., Mariatti, A. "Aproximación a las condiciones socio históricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay "progresista". Fronteras [en línea] 2018, n.11, pp. 49-61

Fuentes Documentales

- Ministerio de Desarrollo Social, M. (01 de 10 de 2021). *MIDES*. Obtenido de "Cupo MIDES" en empresas: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/cupo-mides-empresas>
- Ministerio de Desarrollo Social, M. (01 de 01 de 2022). *MIDES*. Obtenido de Protocolo de diseño Accesos: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo->

social/sites/ministerio-desarrollo-
social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2022_Accesos.pdf

Ministerio de Desarrollo Social, M. (07 de 09 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Cantidad de participantes de Accesos según sexo por tramos de edad:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-participantes-accesos-segun-sexo-tramos-edad>

Ministerio de Desarrollo Social, M. (07 de 09 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Cantidad de participantes de Uruguay Trabaja según departamento por año de la edición:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-participantes-uruguay-trabaja-segun-departamento-ano-edicion>

Ministerio de Desarrollo Social, M. (02 de 05 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Palabras del ministro de Desarrollo Social, Martín Lema:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/palabras-del-ministro-desarrollo-social-martin-lema-19>

Ministerio de Desarrollo Social, M. (02 de 05 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Declaraciones del ministro de Desarrollo Social, Martín Lema:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/declaraciones-del-ministro-desarrollo-social-martin-lema-23>

Ministerio de Desarrollo Social, M. (02 de 01 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Entrevista realizada a la directora del programa Accesos del Mides, Elena Lancaster:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/entrevista-directora-programa-accesos-del-mides-elena-lancaster>

Ministerio de Desarrollo Social, M. (01 de 01 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Protocolo de diseño Accesos: [https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2023_Accesos.pdf)

[social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2023_Accesos.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2023_Accesos.pdf)

Ministerio de Desarrollo Social, M. (17 de 7 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Accesos:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio/programas/accesos>

Ministerio de Desarrollo Social, M. (08 de 09 de 2023). *MIDES*. Obtenido de Formulario para postulación de “empresas mdrinas”:
<https://forms.gle/SyVjtJ34vrvP8fgn9>

Registro Nacional de Leyes y Decretos, P. L. (09 de 11 de 2021). *Aprobación De Rendición De Cuentas Y Balance De Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2020*. Obtenido de Ley 19996: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>

Anexos

1. Matriz básica de monitoreo

Dimensión	Indicadores	Aperturas	Fuente	Periodicidad
Contexto	Cantidad de personas en la población objetivo estimada para el programa Accesos	Departamento, año, sexo, ascendencia racial, edad	ECH - INE	Anual
Contexto	Cantidad de personas en la población elegible estimada para el programa Accesos	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, edad	SMART	Anual
Contexto	Cantidad de consultas por motivo empleo	Departamento, por persona (promedio, mediana, máximo)	ATC (SMART)	Anual
Contexto	Cantidad de personas que consultan por motivo empleo	Departamento, sexo, edad	ATC (SMART)	Anual
Recursos	Cantidad de recursos humanos del programa Accesos	Rol	Registros internos de DIGESE - MIDES	Anual
Recursos	Cantidad de recursos financieros del programa Accesos	En relación a la ejecución de funcionamiento de Rentas Generales, en relación al presupuesto total del MIDES	Registros internos de DIGESE - MIDES	Anual
Recursos	Cantidad de convenios para la realización de capacitaciones	Departamento, año	Registros internos del programa	Anual
Recursos	Cantidad de convenios con empresas u organizaciones para inserción laboral en fase 2	Departamento, año, sector de actividad, tareas	Registros internos del programa	Anual

Dimensión	Indicadores	Aperturas	Fuente	Periodicidad
Producto	Cantidad de personas derivadas a Accesos	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SMART	Semestral / Anual
Producto	Cantidad de cupos del programa Accesos	Departamento, año	Registros internos del programa	Semestral / Anual
Producto	Cantidad de personas que aceptan participar del programa Accesos	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SMART	Anual
Producto	Cantidad de participantes del programa Accesos	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SMART	Semestral / Anual
Producto	Porcentaje de cupos cubiertos por los participantes de Accesos	Departamento, año	SMART	Anual
Producto	Cantidad de cupos disponibles para capacitaciones (transversales / específicos)	Departamento, año	Registros internos del programa	Anual
Producto	Cantidad de participantes del programa Accesos que cursan talleres de capacitación (transversales / específicos)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SurF	Anual
Producto	Cantidad de participantes que asiste al 80% de las tareas en las instituciones públicas (fase 1)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SMART	Anual
Producto	Cantidad de diagnósticos odontológicos realizados	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SurF	Anual

Dimensión	Indicadores	Aperturas	Fuente	Periodicidad
Producto	Cantidad de diagnósticos oftalmológicos realizados	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, programa o dispositivo que deriva	SurF	Anual
Producto	Cantidad de empresas convenientes (fase 2)	Departamento, año, rubro	SurF	Anual
Producto	Cantidad de cupos en empresas convenientes (fase 2)	Departamento, año, rubro	SurF	Anual
Producto	Cantidad de participantes de Accesos insertados en empresas convenientes (fase 2)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SMART	Anual
Producto	Cantidad de participantes que asiste al 80% de los meses planificados en las empresas y organizaciones (fase 2)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SIIAS	Anual
Producto	Cantidad de participantes desvinculados del programa Accesos en instituciones públicas (fase 1)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SMART	Anual
Producto	Cantidad de participantes desvinculados del programa Accesos en empresas convenientes (fase 2)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SIIAS	Anual
Resultado	Cantidad de personas egresados del programa Accesos	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SMART	Anual
Resultado	Porcentaje de los puestos de trabajo ofrecidos por empresas convenientes (fase 2) que son cubiertos por participantes	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SMART	Anual

Dimensión	Indicadores	Aperturas	Fuente	Periodicidad
Resultado	Porcentaje de participantes del programa Accesos que asisten al 80% de los talleres de capacitación (transversales / específicos)	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SurF	Anual
Resultado	Porcentaje de participantes del programa Accesos que se insertan laboralmente en el mercado formal a 18 meses del egreso, al menos un mes de trabajo	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SIIAS	Anual
Resultado	Porcentaje de participantes del programa Accesos que se insertan laboralmente en el mercado formal a 18 meses del egreso, con al menos tres meses consecutivos de trabajo	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SIIAS	Anual
Resultado	Porcentaje de participantes del programa Accesos que se insertan laboralmente en el mercado formal a 18 meses del egreso con al menos seis meses consecutivos de trabajo	Departamento, año, identidad de género, ascendencia racial, personas con discapacidad, edad en tramos, tipo de derivación	SIIAS	Anual

1.2 Árbol de Problemas

