

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

**Políticas sociales de empleo transitorio en la primera  
administración progresista del Uruguay y sus posibles  
impactos positivos.**

**Valeria Sol Viganó Tolosa**

**Tutor: Adela Claramunt**

**2012**

## *Agradecimientos:*

*A todas las personas que en distintos momentos me han brindado su apoyo, confianza y amistad en este largo camino.*

*Agradezco a mi familia por impulsarme a llevar adelante este proceso de aprendizaje; especialmente a mi mamá y a mis hermanos Diamela y Emmanuel por el apoyo y las fuerzas brindadas. A mi papá que se encuentra dentro de mi corazón y desde allí me ha acompañado en este camino.*

*A mi abuela por el entusiasmo y la alegría brindada.*

*A Claudino por el apoyo y el impulso que me dio en esta etapa.*

*A mis compañeros y compañeras de carrera con quienes compartimos experiencias, aprendizajes y anécdotas en estos cuatro años.*

*A todos mis amigos y amigas que me han acompañado en los distintos momentos de la carrera.*

*Especialmente a Adela por el apoyo, la ayuda y el acompañamiento en esta última etapa de aprendizaje.*

*A todas estas personas les doy las gracias por hacer posible la concreción de esta monografía.*

==

## Índice:

Ω Introducción:	
Ω Presentación y Justificación.....	2
Ω Metodología.....	6
Ω Presentación de los capítulos que conforman este trabajo monográfico.....	7
Ω Capítulo 1: La “Cuestión Social”	
1.1. El origen de la Cuestión Social.....	8
1.2. Cuestión social en las últimas décadas.....	10
1.3. Cuestión social en el Uruguay Contemporáneo.....	13
1.4. Impacto de la cuestión social en la subjetividad de las personas.....	14
Ω Capítulo 2: Políticas Sociales	
2.1. Políticas sociales las de antes y las de ahora.....	18
2.2. Políticas sociales en el Uruguay en las últimas décadas.....	20
2.3. Políticas sociales en el Uruguay de hoy.....	22
2.4. El papel central de las políticas sociales focalizadas: “Dificultades y desafíos”.....	25
Ω Capítulo 3: Programas sociales: Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja	
3.1. Presentación de los programas sociales.....	28
3.2. Impacto del programa: Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja....	33
3.2.1 El reto de los programas sociales de empleo transitorio.....	35
3.2.2 La dinámica de la subjetividad en los programas sociales.....	38
3.2.3 La lógica de la ciudadanía y los derechos implicados en los programas sociales.....	42
3.2.4 Resultados del programa.....	45
3.3. Expectativas y desafíos.....	48
Ω Reflexiones .....	53
Ω Bibliografía Utilizada.....	57
Ω Sitios Web.....	61
Ω Otros documentos consultados.....	62

## *Introducción:*

*“En esta profesión no basta con tener un cuadro de referencia teórico que me permita comprender el ahora, sino que es necesario también tener competencia interventiva, operativa, y técnica. Es necesario no solo comprender la necesidad de la acción, sino saber cómo implementar la acción” (Netto; 2002: 27; 28).*

## **Presentación y Justificación:**

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

El tema seleccionado para la monografía final de grado refiere a las: *“Políticas Sociales de empleo transitorio en la primera administración progresista del Uruguay y sus posibles impactos positivos”*.

El tema de interés elegido se encuentra dentro de los tópicos de la cuestión social y las expresiones de la misma, particularmente el mercado de trabajo y las políticas sociales de empleo; analizando específicamente el caso uruguayo, y centrándome en la exposición y análisis de los programas de empleo transitorio, Trabajo por Uruguay desde el periodo de tiempo 2005 al 2007, y el comienzo del programa Uruguay Trabaja en el año 2008.

Para un mejor entendimiento y comprensión de esta temática interesa considerar como foco central a la "cuestión social" desde sus primeras manifestaciones, las que se vinculan a la relación capital-trabajo. En este sentido se hace necesario conceptualizar teóricamente como se expresa el fenómeno de la cuestión social desde sus orígenes hasta la actualidad, y desde allí el estudio de una de las formas adoptadas para abordar dicho fenómeno, como lo son las políticas sociales de empleo transitorio, en particular y el programa específico de empleo transitorio: Trabajo por Uruguay y Uruguay Trabaja, procurando generar un análisis crítico- reflexivo.

Para esto debemos delimitar un campo de interés porque la realidad es muy compleja, es pertinente citar a Kosik quien sostiene que:

*“Puesto que las cosas no se presentan al hombre directamente como son y el hombre no posee la facultad de penetrar de un modo directo e inmediato en la esencia de ellas, la humanidad tiene que dar un rodeo para poder conocer las cosas y la estructura de ellas” (1967: 39).*

Es por ello que, como sostiene el autor, no debemos quedarnos solamente con esta primera aproximación, sino que se debe ir más allá, tratando de este modo de acercarse a la esencia del fenómeno que se quiere analizar. Con ello se pretende aludir a lo que implica comprender la realidad que nos ocupa; ya que se debe delimitar un campo de interés porque la realidad es muy compleja y es necesario establecer un objeto de estudio que nos guíe a lo largo de este proceso.

A partir de lo expuesto anteriormente nuestro objeto de estudio consiste en: ***Conocer si las políticas sociales de empleo transitorio implantadas en Uruguay durante la administración 2005-2009 generaron impactos positivos (cuáles son y qué características tienen estos aspectos positivos) sobre las condiciones de vida de los sectores sociales hacia quienes fueron dirigidas.***

A lo largo del presente trabajo, nos proponemos dar respuesta a las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué respuestas existen por parte del Estado hacia los sectores sociales que se encuentran desempleados y excluidos debido a las formas que adquiere la cuestión social en la actualidad?
- ¿Cómo son valoradas las políticas sociales de empleo transitorio en los sectores sociales a quienes van dirigidas?
- ¿Las políticas sociales de empleo transitorio como lo son Trabajo por Uruguay / Uruguay Trabaja, de qué manera inciden en las condiciones de vida de las personas que transitaban por el programa?
- ¿Las políticas sociales de empleo transitorio generan cambios en el plano social, económico, y cultural de las personas o sectores a las cuales van dirigidas?

En este primer momento, intentando acercarnos al problema a ser estudiado, nos planteamos una serie de **objetivos**:

**Objetivo general:**

Profundizar en la comprensión de algunas de las formas adoptadas para atender la cuestión social, centrándonos en las políticas sociales de empleo transitorio y sus posibles impactos sobre las condiciones de vida de las personas a las que estuvieron destinados estos programas sociales.

**Objetivos específicos:**

-Conocer el significado y las transformaciones de la cuestión social en las últimas décadas.

-Comprender el mundo del trabajo en sus expresiones socio/históricas particulares en el marco del sistema capitalista en su fase actual.

-Indagar sobre cuáles son las políticas sociales que brinda el Estado como respuesta al problema de la desocupación en el Uruguay actual.

-Conocer las características de las políticas sociales de empleo transitorio en el Uruguay.

-Adentrarse en los programas Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja, tratando de revelar como inciden estos sobre la vida de las personas a las que están destinados estos programas.

-Reconocer los cambios sociales, económicos y culturales que producen las políticas sociales de empleo transitorio en las personas beneficiarias de las mismas.

Por consiguiente se considera necesario presentar una breve justificación de la temática elegida, a nivel personal escogí dicha temática ya que me interesa retomar y

problematizar el fenómeno del desempleo y la precarización del trabajo que está presente como tema y problemática relevante, a lo largo de la formación en la carrera de trabajo social.

Asimismo, decidimos abordar este tema porque siendo estudiante de Trabajo Social nos interesa profundizar nuestros conocimientos en un área que está siendo estudiada en la actualidad, ya que muchas veces no existe un conocimiento cabal de este tema. En pos de generar reflexiones acerca de las nuevas manifestaciones de la cuestión social, así como sobre los desafíos y medidas adoptadas por el Estado para enfrentar tal situación emprendemos este trabajo.

Al mismo tiempo nos parece pertinente señalar la importancia de dicho fenómeno para el Trabajo Social, como disciplina que interviene en las políticas públicas.

*“La cuestión social es la base para el surgimiento de la profesión cuando se transforma en objeto de intervención del Estado, cuando surge una mediación política entre la cuestión social y el Estado, mediación que esta instrumentalizada por las políticas sociales cuyo ejecutor Terminal es el Asistente Social” (Netto en Montaña Carlos; 1998:24).*

Desde el Trabajo Social se hace necesario retomar y problematizar este fenómeno para intentar desarrollar y generar nuevas reflexiones ya que desde la profesión debemos estar atentos a las manifestaciones y repercusiones de dicho fenómeno al momento de nuestra intervención.

Por consiguiente a nivel de la pertinencia social de dicho trabajo creemos oportuno tomar una frase expuesta por Midaglia:

*“captar las modificaciones que las políticas públicas han introducido en distintos ámbitos de la vida social (...), tratar de entender las políticas de bienestar como insumos capaces de innovar o desencadenar un proceso político, (...), permite abordar las situaciones de coyuntura, en particular la serie de cambios que en la actualidad se están proponiendo en la forma de intervención pública” (1995: 69).*

En este sentido es que entendemos oportuno conocer esos cambios generados en las condiciones de vida de los sectores sociales a quienes van dirigidas tales políticas sociales.

En esta ocasión se eligieron políticas sociales de empleo transitorio, porque debemos tener en cuenta que el desempleo, la precarización, la flexibilización laboral son manifestaciones relevantes de la cuestión social en la actualidad. Además es pertinente en la coyuntura actual, en la cual se apuesta desde el gobierno a diseñar e implementar políticas sociales dirigidas a atender las diferentes manifestaciones de la cuestión social, conocer si existen cambios en las condiciones de vida de los sectores sociales a quienes van dirigidas tales políticas sociales.

Es así que este trabajo pretende crear un lugar de encuentro de varios recorridos, lecturas y perspectivas, generando un recorrido teórico, teniendo la intención de sistematizar el "estado del arte" acerca de lo que se discute a nivel académico sobre este tema.

### **Metodología:**

Dentro de las múltiples herramientas metodológicas con las que cuentan las ciencias sociales, se considera adecuado realizar en primera instancia una revisión bibliográfica, lectura y análisis acerca del tema que nos ocupa, es decir se alude a la bibliografía consultada y utilizada que proporciona insumos teóricos, que nos permiten analizar y reflexionar acerca de nuestro tema de interés.

Asimismo se pretende analizar documentos y fuentes secundarias de datos, ya relevados por otras investigaciones al respecto y mediante el proceso de evaluación y monitoreo de los programas sociales seleccionados para este trabajo, que nos permiten aproximarnos a las determinaciones más sobresalientes y de este modo profundizar sobre el tema de estudio, buscando avanzar en la sistematización del conocimiento existente acerca de él, así como en una aproximación a respuestas a las grandes preguntas planteadas en este trabajo.

### **Presentación de los capítulos que conforman este trabajo monográfico:**

En el primer capítulo se realizara una aproximación al tema que transversaliza la monografía: la cuestión social. De esta manera incorporamos su devenir histórico hasta la actualidad vinculado al concepto de trabajo y no trabajo. Además se tomará en cuenta en el análisis, la influencia de la cuestión social en la vida cotidiana de las personas y en la subjetividad de las mismas.

En el siguiente capítulo se hará alusión a la matriz de políticas sociales que presenta Uruguay en la actualidad, poniendo en consideración la reforma del modelo de Estado en el ámbito de las políticas sociales y las alternativas que estas promulgan “universales y focalizadas” desde una mirada de las dificultades y desafíos. Se busca conocer qué tipo de respuesta son y qué funciones cumplen las políticas sociales a las expresiones de la cuestión social.

Posteriormente realizaremos una breve contextualización de los programas sociales de empleo transitorio en el Uruguay, como lo son en esta ocasión Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja, desde un análisis crítico-reflexivo, destacando los impactos socio-laborales que produce en las condiciones de vida de las personas que transitan por el programa.

Por último se plantean algunas reflexiones finales generadas luego del proceso de aprendizaje que implicó el desarrollo de este documento.

## Capítulo 1: La "cuestión social"

*“La misma sociedad que fabrica la prosperidad económica fabrica (...) la cuestión social”,...“Conforme la época y el lugar, la cuestión social mezcla aspectos raciales y culturales conjuntamente como los económicos y políticos (...) mezcla desigualdades y antagonismos de significado estructural” (Ianni; 1996:92).*

Debemos tener en cuenta que la cuestión social es históricamente determinada, de acuerdo a la época y lugar en la cual se manifiesta, así como de la forma en que la misma se expresa. Es decir la cuestión social es un fenómeno que tiene un origen común, pero las condiciones socio-históricas de su producción y sus manifestaciones han cambiado.

### 1.1 . El origen de la cuestión social

En primer lugar debemos dar cuenta de qué entendemos por Cuestión Social. *“La expresión Cuestión Social aparece en el vocabulario político del siglo XIX después de la revolución del 48 (...) cuestiones de desempleo, bajos salarios, pésimas condiciones de trabajo, de habitación, acceso a la educación, a servicios de salud...” (Netto; 2002:11).*

Se entiende por esta como el conjunto de problemas sociales, económicos y políticos vinculados al mundo del trabajo, que surgen y se desarrollan a partir del proceso de constitución y desarrollo del sistema capitalista, durante los procesos de transformación de los modos de producción (industrialización) y creciente urbanización.

Por tanto, la cuestión social ha estado desde sus primeras manifestaciones vinculadas al trabajo y a la movilización de la clase trabajadora, es decir que se entiende como la expresión de la relación contradictoria entre capital-trabajo.

La cuestión social remite a los problemas que trae aparejada la sociedad industrial vinculada a la explotación del proletariado, así como de las pésimas condiciones de vida y de trabajo que sufrían estos en el marco del desarrollo del capitalismo como orden social imperante.

Esto trae consigo la rebeldía y la resistencia, en mayor grado, de la clase obrera quienes se organizan en sindicatos y partidos proletarios; esta clase es quien se encuentra en condiciones de desventaja y es desconocida por la clase burguesa (en la relación capital-trabajo) y reclama mejoras en las condiciones de vida, así como en las condiciones de trabajo, colocando en riesgo el orden social establecido y la cohesión social.

Podríamos decir además siguiendo a Castel, y desde otro posicionamiento teórico en relación a Netto, que *"(...) la cuestión social es una aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia"* (Castel; 1997:20).

Así, la cuestión social en el Siglo XIX consistiría en:

*"(...) la expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otro tipo de intervención, más allá de la caridad y represión"* (Iamamoto; 1997:91-92).

Es decir la cuestión social es un cúmulo de desigualdades y antagonismos que traen consigo la pobreza, la exclusión y la miseria y que conllevan al mismo tiempo la expresión de rebeldía y resistencia generando organización y movimientos sociales para resistirlas y buscar su transformación.

Es ante esto que la atención a la cuestión social debe comprender el orden y el consenso social ante lo que se está viviendo, dando respuestas tanto a los problemas como a los reclamos que ponen en riesgo la cohesión social.

La cuestión social está ligada a la relación capital / trabajo, y a la atención del Estado de sus secuelas a través de políticas de protección social;

*“son acciones estatales que tienen como principal meta el enfrentamiento de aquellas situaciones que coloquen en riesgo el orden burgués. Estas intervenciones no van dirigidas a la raíz del problema, sino que a algunas manifestaciones de la cuestión social, como forma de reprimir y calmar cualquier persona que atente contra la cohesión social y el orden socialmente establecido”* (Netto; 2002:22).

En este sentido, las acciones llevadas adelante se definen en función de los intereses de la burguesía, lo cual implica mantener la cohesión y orden social propios del sistema capitalista. Esta situación implicó la acción reguladora del Estado, la cual fue realizada mediante la implementación de políticas de protección social.

## **1.2. Cuestión social en las últimas décadas**

En las últimas décadas continuando con lo planteado por Netto no se vive una nueva cuestión social, *“Lo que hay es que la vieja causalidad – o sea, el antagonismo insuperable entre capital-trabajo- encuentra hoy una sociedad donde el trabajo es cada vez menos necesario para la reproducción del capital”* (2002:24).

Desde la década del '70 nos enfrentamos a un periodo de crisis asociada a la reestructuración del capitalismo y el mundo del trabajo, acentuándose en los '80 y los '90. Esto trae aparejado procesos sociales y laborales que se caracterizan por la precarización de las condiciones de trabajo, el crecimiento del desempleo estructural, el debilitamiento de las relaciones colectivas, la desarticulación de las clases que viven del trabajo, es decir una fase del capitalismo caracterizada como *la “era de la acumulación flexible y desreglamentada”* (Antunes; 2000: 37).

El proceso de flexibilización y desregulación es considerado como un elemento que precariza las condiciones laborales.

*“Existe (...) un enorme incremento del nuevo proletariado fabril y de servicios, que se traduce por el enorme crecimiento, a escala mundial, de lo que la vertiente crítica denomina trabajo precarizado. (...) Son los “terciarizados”, sub-contratados, part-time, entre tantas otras formas semejantes (...)”.* (Antunes; 2005:95)

Este modelo se caracteriza por nuevas formas particulares de empleo desde la sub-contratación, sub-empleo, trabajos esporádicos; bajo las nuevas formas de contratación, los trabajos disponibles son cada vez más cortos en el tiempo, y de menos calidad debido a las desventajas en términos de seguridad social y laboral.

Es decir el trabajador moderno debe "flexibilizarse" ajustándose a los nuevos requerimientos del mercado laboral.

*"(...) los significativos procesos de desindustrialización y desproletarización, teniendo como consecuencia la expansión del trabajo precarizado, parcial, temporario, tercerizado, informal, etcétera" (Antunes; 2005:95).*

En la actualidad se ha generado una reducción de los empleos estables, lo cual ha provocado un aumento de trabajadores asalariados tanto en el régimen de tiempo parcial como en trabajos asalariados temporarios, esto es lo que el autor denomina "expresión de un nuevo proletariado".

Por lo tanto, la situación laboral se ha tornado cada vez más precaria, más inestable y menos protegida, es decir se ha reducido la proporción de empleos protegidos y estables y han debilitado el vínculo de los trabajadores con el mercado de trabajo.

*"(...) necesitan cada vez menos del trabajo estable, y cada vez mas de las diversas formas de trabajo de tiempo parcial o part-time, tercerizado, que son en escala creciente parte constitutiva del proceso de producción capitalista" (Antunes; 2005: 109).*

En este momento es oportuno señalar que el sistema capitalista necesita de la acumulación de capital para poder subsistir y esto lo logrará a través de la intensificación de la producción, la reducción de trabajadores, reducción de salarios, desregulación de la legislación laboral entre otras. Esto no solo provoca la precarización en las condiciones laborales sino que expande el desempleo estructural.

Tanto el desempleo como la precarización laboral resultan preocupantes ya que la diversidad y discontinuidad de las formas de empleo están remplazando el modelo de empleo homogéneo y estable.

*“Comenzamos inicialmente afirmando que se pueden apreciar múltiples procesos. De un lado se verificó una desproletarización del trabajo industrial, fabril, manual, especialmente, aunque no solo, en los países del capitalismo avanzado. En otras palabras hubo una disminución de la clase obrera industrial. Se presencia también un significativo proceso de subproletarización intensificado, presente en la expansión del trabajo parcial, precario, temporario (...)” (Antunes; 1999:159)*

En este sentido, el autor plantea que se está produciendo en el mundo del trabajo hoy es una “desproletarización” del obrero manual, fabril, de la fase taylorista y fordista, que ha reducido al proletariado en la escala mundial, dándose de forma diferenciada dependiendo de cada país y de su inserción en la división social del trabajo.

Las formas estables de empleo fueron remplazadas por nuevas formas flexibilizadas y tercerizadas, produciéndose un cambio en las relaciones entre capital y trabajo.

En definitiva en la actualidad la cuestión social encuentra su expresión central en la precarización y vulnerabilidad del empleo asociado al problema del desempleo, la flexibilización laboral, la precarización de las condiciones de trabajo y la desprotección social entre otras.

Entonces una vez que se hace pública la Cuestión Social “(...) las medidas utilizadas para enfrentarla ya no pueden ser pensadas estrictamente como mecanismos que contribuyan para la acumulación del capital; por el contrario deben ser vistas como una relación, como una mediación entre la sociedad civil y el Estado” (Pastorini; 2001:69).

Entonces para poder intervenir sobre la cuestión social, el Estado trata estos asuntos como problemas socio-económicos y en busca de soluciones se diseñan e implementan medidas públicas, denominadas políticas sociales, acompañadas de una orientación focalizada y descentralizada.

En este momento no solo transitamos por un cambio en las diferentes manifestaciones que adquiere la cuestión social, sino también por un cambio en el modelo de Estado y en el campo de las políticas sociales.

### 1.3. Cuestión social en el Uruguay contemporáneo

Siguiendo en la misma línea y trayendo esto hasta nuestros días, debemos contextualizar un poco a nuestro país, como dijimos anteriormente, la cuestión social en Uruguay está determinada por la situación política, económica y social que estamos viviendo.

*“(…) El capitalismo es esencialmente contradictorio: crea las mayores cantidades de bienes en oferta concentrados cada vez en menos manos y a la vez, de males: pobreza, marginación, discriminación, explotación, y trabajo precario, insalubridad, que invaden progresivamente a más extensos sectores de la población en un mundo cada vez mas depredador” (REDIU; 2010: 6).*

Es por esto que, creemos pertinente señalar las cuestiones que atañen a nuestro país, como lo es la importancia de la crisis del 2002 en cuanto al impacto socio-económico. Desde el año 1999 (viéndose agravados en el 2002) se visualiza con toda claridad un predominio del desempleo, inestabilidad laboral, empleo precario, sub-empleo, aumento de la flexibilización laboral, junto a un importante descenso de la protección social, tomando en cuenta que la cuestión social remite a la relación entre capital y trabajo (ya sea en términos de trabajo o no trabajo). Además la cuestión social se vincula a aquellos problemas que son susceptibles de colocar en riesgo el orden socialmente establecido y que por transitiva manifiesta un conjunto de desigualdades y antagonismos arraigados en la sociedad.

Cabe señalar que los elementos planteados (precarización del empleo, desempleo, reducción de la protección social, entre otros) son manifestaciones de tal cuestión social.

*“La pérdida creciente de mecanismos de regulación laboral (...) en la mayor parte del entramado socio- productivo nacional, significó una precarización de las condiciones de trabajo y sustentó la concentración de la riqueza. Al mismo tiempo elevó el desempleo estructural” (Olesker; 2001:30, 31).*

Estos fenómenos tuvieron un impacto significativo no solo en el deterioro de los ingresos sino también en el nivel de vida de la población, representando –por lo tanto– consiguientes focos de fragmentación y exclusión social para muchas familias.

*“Una exclusión del sistema mismo. Un proceso de marginalización de segmentos de población que quedan fuera del proceso de producción, distribución, y consumo en el seno de la sociedad capitalista (...).” “Una exclusión del mercado de trabajo que implica la dificultad permanente de insertarse laboralmente, con alta inestabilidad laboral, zafralidad, y entradas y salidas al mercado de trabajo (...).” (Olesker; 2001: 29).*

En este momento desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI las políticas sociales son concebidas fundamentalmente como un conjunto de herramientas para enfrentar la situación social de emergencia que viviera nuestro país. Por medio de estrategias tales como la implementación de políticas sociales con enfoque sobre la emergencia social y programas de promoción social.

*“Los planes y programas que datan de fines de 1990, se orientaron a romper el ciclo de pobreza. (...) parecen conformar un nuevo perfil de políticas sociales en modelos de protección social, caracterizados por transferencias directas e inversiones en capital humano. Uruguay también desarrolló este tipo de planes y programas los que se sostienen hasta la actualidad.” (Paulo; 2011:74)*

En la actualidad si bien perduran políticas de emergencia se discute si no se está pasando a un modelo que intenta tratar de ir más allá de la emergencia.

#### **1.4. Impacto de la cuestión social en la subjetividad de las personas**

Debemos tener en cuenta el sentimiento que genera en la persona no tener trabajo, ya que este constituye uno de los pilares básicos para la vida de los sujetos y la construcción de su identidad, así como la pérdida de ciertos derechos. *“(...) el reconocimiento del trabajo como actividad humana central, (...) produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social” (MIDES; 2009: 27).*

El “no tener trabajo” para Castel es mucho más que el desempleo, ya que considera que el trabajo es el principal eje de integración, se constituye como la actividad que otorga dignidad y carácter de ciudadanía a los individuos. Por lo tanto establece una correspondencia entre integración - entendida como participación en el trabajo y en

redes de sociabilidad. A su vez agrega que: integración –se asienta en un trabajo estable y redes vinculares estables-; vulnerabilidad –refiere a un trabajo precario y fragilidad en las redes de socialización-; desafiación –consiste en ausencia del trabajo y redes vinculares -.

Lo expresado permite entender el trabajo como un analizador de integración o exclusión social; ello en tanto que si trabajamos nos relacionamos con otras personas y obtenemos los medios para satisfacer nuestras necesidades. Por otra parte, cuando no hay trabajo se genera un distanciamiento del resto de la sociedad, no se está en constante relación con el entorno, disminuyen notoriamente los espacios de sociabilidad, lo que dificulta la satisfacción de las necesidades y la integración a un medio dado.

*“La desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de aprendizaje, de los tiempos de actividad, y del tiempo ganado y asegurado por la jubilación, genera una desestructuración marcada por todos los riesgos de desestabilización que esto supone para los modos de vida y las redes relacionales. En otros términos lo que se ve así amenazada ya no es únicamente la integración por el trabajo, sino también la inserción social al margen del trabajo” (Castel; 1997: 20).*

Actualmente en nuestra sociedad el trabajo condiciona la vida de las personas, pues a través de él se produce y reproduce la sociedad. Las personas en general no se cuestionan la importancia del trabajo, aparece en el imaginario social como un “deber ser”, como lo dado, como el medio por el cual se satisfacen las necesidades de todo ser humano que requiere vender su fuerza de trabajo para lograr su realización.

El trabajo estructura las relaciones humanas, la vida de las personas; es en función del trabajo que se organizan el resto de las actividades de la “vida cotidiana”, teniendo en cuenta el horario, el salario, el tipo de empleo y otros aspectos que hacen al trabajo. Pero no tener trabajo también determina la vida cotidiana, ello significa buscar otros modos y estrategias para satisfacer las necesidades de la familia o de uno mismo.

El mundo del trabajo, es uno de los lugares más codiciados debido a la competencia que se presenta hoy en día donde nos obligamos a ver qué "capital" tiene cada una de

las personas para ofrecer al mercado y de esta manera poder acceder a un empleo en un sistema donde cada vez más se precisa mano de obra calificada. Consideramos que esto no está determinado por la persona en sí, sino en relación con la estructura social, los modelos políticos y económicos, y las exigencias del mercado laboral que le requieren a los sujetos ser de determinada manera para estar incluidos.

Ya no es posible pensarse con un trabajo para toda la vida, “hacedor de un oficio”, sino hay que estar constantemente “reciclándose” en función de las necesidades del mercado. La multifuncionalidad se convierte en una característica a valorar.

*“El trabajador solo dispone de su fuerza de trabajo, no tiene medios económicos para realizar el trabajo por su propia cuenta y entonces, mas tarde o más temprano deberá aceptar las condiciones de trabajo que se le ofrecen, so pena de no tener ingresos para el sustento de su familia. Es cierto que cuando la situación de desocupación es muy grande esta necesidad de aceptar “luquivenga” es mayor, pero siempre es condición y siempre está subordinado a las decisiones del empleador” (Olesker; 2001: 22).*

En consiguiente si nos detenemos a pensar en trabajo como derecho humano, gran parte de la sociedad se encuentra desprovista de la satisfacción de las necesidades básicas, y una de las principales causas, es la falta de un ingreso digno y estable que le permita la realización de dichas necesidades.

Cabe destacar que en un contexto de empleo temporal, zafra o muchas veces un desempleo estructural, donde muchas familias no escapan a esta crisis, repercuten en la calidad de vida, esta se define según Pereyra (2000) como la percepción global de satisfacción de un determinado número de dimensiones claves, con especial énfasis en el bienestar del individuo, la calidad de vida está compuesta por elementos objetivos y subjetivos.

El trabajo de este modo condiciona muchos ámbitos de la vida cotidiana de la persona. *“los trabajadores asalariados y los cuenta propistas (...) perdieron ingresos relativos, estabilidad laboral, derechos y beneficios sociales, al mismo tiempo que perdieron calidad de vida con la mayor exposición temporal al trabajo de sus familias” (Olesker; 2001:151).*

Como consecuencia la inseguridad, la imprevisibilidad, la incertidumbre, caracterizan la vida de la población trabajadora, la política laboral resultante y productora, al mismo tiempo, de un orden de tales características, determina el carácter asistencialista de las intervenciones sociales del Estado, globalmente dirigidas a socorrer la emergencia de la crisis de reproducción de quienes han quedado “libres en el mercado”.

*“El trabajo brinda, indudablemente, las bases materiales sobre las que se organiza la vida cotidiana de las personas. El lugar que se ocupa en la estructura socio-ocupacional incide en los ingresos y este en las mayores o menores probabilidades de acceder a otros bienes. Por lo tanto, la participación en el mercado de trabajo es una condición de posibilidad de la inclusión económica y social” (MIDES; 2009:91)*

## Capítulo 2: Políticas sociales

*“Política social (...) modernas funciones del Estado capitalista – imbricado a la sociedad – de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía”*  
(Pereira, 2000:149).

En cuanto a la cuestión social, resulta relevante incorporar una mirada desde las políticas sociales ya que éstas son concebidas como las estrategias de desarrollo social de los Estados para combatir las diferentes expresiones de la cuestión social.

Las políticas sociales requieren ser miradas desde una discusión entre las “dificultades y los desafíos” que estas plantean.

### 2.1. Políticas sociales las de antes y las de ahora

De acuerdo al modelo de Estado por el cual se transita así como la matriz de políticas sociales que este lleva a cabo, será la forma por la cual se da respuesta a la cuestión social.

El quiebre del Estado de Bienestar dio paso al modelo neoliberal, que implicó un proceso de reforma del Estado el que ha llevado a una transformación de las políticas sociales. El criterio de universalidad característico de formas institucionales del Estado de Bienestar ha cedido paso a la selectividad asociada a las nuevas formas liberales de Bienestar. La focalización aparece como sinónimo de selectividad en la década del '80 cuando se comienzan a implementar cada vez más programas dirigidos a sectores de extrema pobreza.

El llamado por Rolando Franco “paradigma dominante” se relaciona a una visión o matriz de políticas sociales del Estado de Bienestar especialmente de corte universal. El “paradigma emergente” surge en contraposición y como consecuencia del supuesto fracaso del modelo anterior y trae de la mano la tendencia marcada a la focalización.

*“Se pasa de una política orientadora por la utopía liberal de derechos universales – donde todo ciudadano tenía derecho a servicios básicos según sus necesidades, aportando por su lado al fisco según sus ingresos- a una política limitada de redistribución focalizada, donde en principio todo el que pueda debe pagar por los bienes y servicios que necesita, previstos por empresas orientadas según criterios de lucro” (Bodener, 1994: s/d).*

El surgimiento del nuevo paradigma produce un cambio profundo en el sentido y responsabilidad que se establece por parte del Estado ante las políticas sociales. En el marco del modelo anterior, las políticas sociales eran entendidas como un conjunto de “redes de seguridad”. Desde el nuevo modelo de prestaciones, se focalizan en la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, actuando como “redes de contención”.

*“El Estado solo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza (...) las denominadas políticas sociales deben ser marginales, no concebidas como “redes de seguridad”, deben de focalizarse sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables (quienes deben comprobar su condición de tales), actuando como “redes de contención”, que buscan “apagar incendios” allí donde emergen los síntomas más acuciantes” (Lo Vuolo, 1995:123; Bustelo, 1998: 249 en Baraibar, 2003: 4).*

Como expresamos anteriormente el modelo de Estado de Bienestar entró en crisis y dio lugar a un nuevo modelo de Estado marcado por el neoliberalismo. En este momento se transita no solo por un cambio en el modelo de Estado sino que también un pasaje de políticas de corte universal y centralizado a políticas de corte focalizadas y descentralizadas.

Podemos decir que el denominado modelo emergente parte del criterio de la focalización, “consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente identificada” (CEPAL 1995 en Serrano, 2005: 22), por el cual los beneficios lleguen primeros a los más necesitados, lo que implica seleccionar con precisión a los beneficiarios y diseñar los programas más adecuados para obtener el impacto buscado.

Mientras tanto, la descentralización es concebida como *“las transformaciones en dimensiones referidas a la devolución, delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de base tributaria y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estado, departamentos, como a las ciudades y municipios”* (Filgueira, 1998: 92), por lo tanto es una respuesta necesaria para generar instrumentos de participación, redistribuyendo de forma real el poder público centrado en el Estado, a las propias bases de la sociedad.

Entendemos que el Estado ha sido desde fines del siglo XIX el principal actor en el desarrollo de las políticas sociales, quienes asumieron principalmente la atención a las secuelas de la cuestión social.

## **2.2. Políticas sociales en el Uruguay en las últimas décadas**

La forma por la cual las políticas sociales se caracterizan es debido a que se encuentran vinculadas con el contexto social, económico y político por el cual transcurre el país.

*“Uruguay contó desde la primera mitad del siglo XX con un extenso sistema de políticas sociales de orientación universal y de amplia cobertura de la población urbana en su conjunto”* (Filgueira; 1998).

Hasta mediados de los 60 Uruguay entre los países de la región fue considerado un país modelo en materia política y social, debido al desarrollo del sistema institucionalizado de políticas sociales, a la construcción de una sociedad integradora y a un sistema democrático estable.

De acuerdo a lo planteado por Filgueira se consolidó un universalismo estratificado, a través de políticas sociales sectoriales y administradas por el Estado en las áreas de los seguros sociales, los servicios de salud, y la extensión de la educación primaria e inicial secundaria, pero con cierta estratificación de los beneficios, de las condiciones de acceso y rangos de protección.

*“Uruguay contó desde la primera década del siglo XX con un amplio sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto que dotó de alta legitimidad al Estado como principal agente proveedor de bienes y servicios” (Midaglia; 2009:188).*

Desde 1973 y hasta el 1985, Uruguay se encuentra bajo la dictadura cívico-militar, en este periodo comienza paulatinamente el denominado proceso de reforma en materia social, pero cabe aclarar que aun así en este periodo

*“(…) no introdujo profundos cambios de orientación ni recortes de los principales servicios de bienestar y protección, no obstante se registraron reasignaciones del gasto social que resintieron la calidad de las clásicas protecciones, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social” (Midaglia, 2009:188).*

El primer gobierno del presidente Sanguinetti, periodo enmarcado bajo la reapertura democrática y luego del régimen dictatorial, se concentró en dos aspectos, por un lado, la fuerte preocupación por asegurar el régimen democrático y por otro lado recuperar la economía del país. Igualmente en este periodo se acentúa el proceso de reforma social,

*“el sistema de bienestar y protección resultante de ese proceso de reformulación de las prestaciones sociales estratégicas dio lugar a una matriz pública social de tipo “híbrida”, en la que conviven servicios semi-privatizados, con otros estrictamente estatistas y universales, a los que se anexan nuevos programas de tipo focalizados que en algunas oportunidades adquieren un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado para brindar los bienes sociales” (Midaglia, 2009:189).*

Continuando con lo planteado por Midaglia el proceso de reforma social de las décadas de los 90', dio lugar a la configuración y conjugación de las políticas sociales tradicionales con las emergentes,

*“En primer término se ubican los servicios de seguridad social, que cambiaron de manera significativa sus opciones de políticas, ya sea privatizando, suspendiendo y/o reduciendo las protecciones instituidas. En segundo término*

*se encuentra un grupo de prestaciones sociales tradicionales, que se reformulan en respuesta a los nuevos riesgos y al contexto social de referencia, manteniendo simultáneamente su orientación universalista. En tercer lugar aparece un conjunto de nuevos programas sociales en áreas no típicas de welfare, dirigidas en la mayoría de los casos a atender de forma permanente o provisoria situaciones de pobreza, asociados a grupos específicos de población - infancia, juventud, género-, y que cuentan para su puesta en práctica, en una proporción importante, de la participación de organizaciones de la sociedad civil” (Midaglia, 2009: 189,190).*

En el año 2005 asume por primera vez el Gobierno Nacional la fuerza política de izquierda del Uruguay: El Encuentro Progresista- Frente Amplio- Nueva Mayoría. Este escenario constituye un hecho histórico – político en la trayectoria del país, debido a que desde los inicios de la vida democrática ha sido gobernado por los partidos tradicionales: Partido Nacional y Partido Colorado.

El gobierno del Frente Amplio pretendía un sistema de protección social universalista siendo el Estado el proveedor de los bienes y servicios, *“La izquierda (...) reformula en parte el patrón de intervención social, recreando – o, mejor dicho, recuperando el papel del Estado como agente proveedor y fuertemente regulador en materia de protección y bienestar social”.* (Midaglia, 2009: 219); pero frente a las graves consecuencias sociales de la crisis del 2002 llevaron a priorizar la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Es ante esto que, la izquierda Uruguaya busca; *“desplegar una estrategia eficaz para la resolución de los problemas más urgentes que afectan a la población y atender a los amplios sectores populares que padecen la agudización de la pobreza, el desempleo y la marginación social”* (Aguirre, 2000: 130).

### **2.3. Políticas sociales en el Uruguay de hoy**

Es en este marco de transformaciones de orden social y económico, signado por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que se posiciona a partir del año 2005 en nuestro país un gobierno de izquierda.

En ésta dirección la asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay en el año 2005, nace en un contexto *“de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún*

*persisten un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002” (Midaglia, C – Antía, F; 2007: 141).*

El gobierno de izquierda del Frente Amplio inicia su gestión en un contexto de reactivación económica pero donde persistía una gran cantidad de las consecuencias sociales (manifestaciones de la cuestión social) generadas a partir de la ya mencionada crisis del 2002 en Uruguay, así como de los procesos societales más amplios que se venían produciendo desde inicios de la década del '70 del siglo XX.

Estas cuestiones traen aparejado el devenir institucional del Ministerio de Desarrollo Social dentro de un marco de cambios en la esfera política del Uruguay y también de las políticas sociales, ya que con la creación del MIDES es desde aquí donde se enmarcarán y estructurarán buena parte de las mismas; *“la creación del Ministerio de Desarrollo social –MIDES- encargado de instrumentar y monitorear los planes (...) y simultáneamente coordinar el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado” (Midaglia; 2009:47).*

Algunas de las medidas innovadoras llevadas adelante por el Frente Amplio y por lo tanto por el MIDES refieren a las áreas sociales sobre todo en lo referido a la esfera de la pobreza y la vulnerabilidad social (siendo áreas relativamente privilegiadas por dicha administración) con el lanzamiento del Plan de Emergencia y el Plan de Equidad.

En este marco, se llevó adelante el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES-, este comenzó a implementarse a principios del año 2005, a instancias del Poder Ejecutivo Nacional, ya que el 21 de abril de ese año fue creado por ley (Ley N° 17.866) el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del cual depende de forma directa el diseño, la implementación y la evaluación de dicho Plan, que tuvo una duración de dos años, periodo que va desde 2005 al 2007.

*“El PANES fue una política macro que comenzó a dar respuesta a la emergencia social de los hogares de extrema pobreza e indigencia del país. Fue el marco para las intervenciones que se llevaron adelante a través de diversos programas sociales” (Olesker; 2009:76).*

En este momento se pone en marcha el Plan dirigido a personas u hogares en extrema pobreza, teniendo como objetivo proporcionar a los hogares participantes oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica. Esta primera acción por parte del Gobierno Nacional responde a la necesidad de mejorar la calidad de la población vulnerable y equilibrar las desigualdades que aseguran el real ejercicio de sus derechos.

Por consiguiente al Plan de Atención Nacional a la Emergencia social y de manera consecuente el Plan de Equidad, este se puso en marcha desde el 1º de enero de 2008 fue diseñado, ejecutado y financiado por el MIDES, y se establece como una estrategia que pretende introducir ciertas modificaciones una vez culminado el PANES.

*“El Plan de Equidad en cambio, se diseñó como una propuesta estable de acción pública social; tendiente a constituirse en un nuevo “eslabón” del sistema de protección uruguayo. Más allá de proyección futura, en el corto plazo atiende las situaciones de carencia socioeconómicas priorizando su acción en los segmentos jóvenes de la población, buscando corregir los desbalances sociales intergeneracionales a favor de la infancia y la juventud. A la vez, esa iniciativa amplía los límites de la franja social considerada con insuficiencia de recursos materiales en comparación a la cubierta por el Panes” (Midaglia; 2009:196).*

Nos parece pertinente destacar que en base a lo anteriormente planteado -respecto a la universalidad/ focalización de las políticas sociales- el PANES responde a una visión más focalizada de atención inmediata a la población más vulnerable, entendiendo que éste funcionó como un instrumento nivelador de las asimetrías existentes. Mientras que el Plan de Equidad tendría como propósito reconstruir una matriz de bienestar adecuada a las realidades diversas que muestra nuestra sociedad en su totalidad.

Es oportuno aclarar que el rol del Ministerio de Desarrollo Social va más allá de la creación de estos dos Planes, pero aquí nos remitiremos a estos ya que se pretende estudiar el programa Trabajo por Uruguay correspondiente al PANES y el programa Uruguay Trabaja correspondiente al Plan de Equidad, dos de los múltiples componentes

con los que cuentan dichos Planes; ya que estos se componen de diversos programas y proyectos.<sup>1</sup>

#### **2.4. El papel central de las políticas sociales focalizadas:**

##### **“Dificultades y desafíos”**

Así mismo este periodo de gobierno recrea estrategias de ataque a la emergencia social, desde el cual se da un viraje en el modelo de políticas sociales de corte universal e integral a políticas de tipo focalizadas en las situaciones sociales de mayor vulnerabilidad. Podemos señalar que este tipo de políticas sociales responde –en algunos aspectos- a un nuevo modelo de Estado, instaurado desde la década del 80. Éste se caracterizaría por considerar que las políticas sociales deben focalizarse sobre la pobreza (dada la inequidad social existente) y por lo tanto sobre los grupos socialmente más vulnerables bajo el supuesto de que dichas políticas actúan como “redes de contención”.

*“Los enfoques actuales de política social, asociados al modelo de democracia (...), suponen una restructuración político-institucional y pragmática, cuyos ejes fundamentales son el paso del “universalismo” a la “focalización” y la priorización de políticas compensatorias” (Duschatzky; 2000:27).*

Por un lado, las estrategias de políticas focalizadas están dirigidos a los sectores de extrema pobreza y mayor vulnerabilidad social por lo cual, *“(...) se argumentaba que esta estrategia presentaba costos fiscales notoriamente menores a políticas universales; (...) que estas políticas focalizadas permitirán llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social” (Filgueira; 1998:103).*

---

<sup>1</sup> Componentes del Plan de Emergencia: Ingreso Ciudadano, Apoyo Alimentario, Construyendo Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, Programa de atención a los sin techo, Emergencia Sanitaria, Intervenciones en el área de la salud, Mejoramiento del hábitat, Apoyo educativo en zonas de contexto crítico, En el país de Varela yo sí puedo, Uruguay clasifica.

Componentes del Plan de Equidad en el marco directo del MIDES: Programa Políticas de Integración de Frontera, Programas Aulas para crecer, Uruguay Clasifica, Emprendimientos Locales, Uruguay Trabaja, Uruguay Integra, entre otros). El plan de equidad trasciende estos programas con una formulación bastante más amplia que incluye entre otras medidas significativas la ampliación de las asignaciones familiares

De este modo la focalización tiende a resolver las discusiones en torno a las crisis financieras que se atribuye (en gran parte) al gasto en políticas sociales y de esta manera se puede llegar a los sectores más pobres favoreciendo la asignación de recursos y prestaciones.

En otras palabras la focalización permitiría un mejor impacto de las políticas implementadas ya que los recursos con los cuales se cuenta estarán dirigidos específicamente a los sectores más empobrecidos generando una mejora en la eficacia de tales políticas.

Pero esto trae aparejado otros problemas, dado que los pobres y los grupos más vulnerados deben comprobar su condición para ser beneficiarios, y parecería que no siempre se llega a quienes lo necesitan sino a quien mejor "presente la necesidad". Según Baraibar *"el acceso a un beneficio está condicionado a la acreditación de la condición de pobre y en particular a alguna manifestación específica de esta situación"* (2003:190), generando políticas permanentes para "pobres" sin dar otra solución.

La focalización permite atender las necesidades prioritarias y emergentes, pero así mismo de esta manera no podemos hablar de desarrollo de ciudadanía ya que *"La focalización posee el riesgo de estigmatizar al recipiente erosionando así las bases mismas de la construcción de ciudadanía social"* (Filgueira; 1998:105). La ausencia del concepto de derecho en las políticas sociales afirma la postura agradecida, a la vez que resigna la idea de universalidad e integración.

*En este momento las políticas sociales pasan a cumplir otra función donde "El sujeto agradecido se posiciona en una relación dependiente con el dador y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia y no como un derecho"* (Duschatzky; 2000:150).

Por lo tanto debemos:

*"(...) no atribuir a las políticas sociales de emergencia propiedades que no tienen. Estas políticas procuran responder a situaciones de emergencia y esta implica vida en la sobrevivencia y vida atravesada por la inestabilidad y la*

*inseguridad. Y las políticas sociales ubicadas en el terreno de la eventualidad y de la transitoriedad, lejos de quebrar esta lógica se adhiere perfectamente a ella: "hoy hay, y a través de este mecanismo mañana no sabemos". En la medida que no se desarrollen dispositivos que permitan quebrar estos aspectos, se continúa con la emergencia. La emergencia se ubica en el terreno de la sobrevivencia y este no es un terreno de construcción de ciudadanía" (Baraibar, 2007:27).*

Entonces el reto de las políticas sociales de hoy debería ser la realización de los derechos sociales de las personas buscando la justicia e igualdad social.

## Capítulo 3: Programas sociales: Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja

*"El objetivo del modelo de desarrollo que se propuso en este periodo de gobierno se basa en elevar la calidad de vida de la población ya que no hay otra meta que el destino de las mujeres y los hombres de nuestro país" (Olesker, 2009:17).*

En esta ocasión haremos referencia a dos de los programas sociales dentro del marco de las políticas sociales de empleo transitorio que apuntan a amortiguar los impactos del desempleo y generar procesos de inclusión, particularmente a través de actividades laborales del tipo "trabajo protegido" y especialmente dirigidos a desempleados de larga duración, con dificultades de inserción en el mercado de empleo producto de la cuestión social en la actualidad.

### 3.1 Presentación de los programas sociales

En primer lugar debemos hacer mención, a grandes rasgos, de lo que han sido los programas sociales implementados por la administración progresista para dar respuesta a la situación que vivía el país en una época de post-crisis.

El Uruguay en este momento transitaba por profundos cambios en el mundo del trabajo con un aumento del desempleo, trabajo precario en la informalidad y sub-empleo bajo la lógica de la flexibilización y desregulación laboral; estos cambios no solo repercuten en el ámbito laboral de las personas sino también han generado un especial impacto en la vida social de estas así como en la subjetividad de las mismas.

Podemos decir que tanto la crisis en el mundo del trabajo y los problemas sociales de sobrevivencia que esto traía aparejado, provocó instalar este problema dentro de la agenda de políticas públicas.

De esta manera ya instalado el problema en cuestión dentro de la agenda de las políticas públicas, la acción pública estatal llevada a cabo comprende una estrategia de inserción laboral e inclusión social, con acento tanto en los recursos monetarios así como en las relaciones del individuo con la familia, la comunidad y el Estado.

Esta estrategia se constituiría a través de los denominados programas sociales:

*“(...) los programas (...) como respuesta a los vaivenes del ciclo económico y a las crisis, pero debido a los prolongados efectos negativos de estas últimas, entre otros el aumento del desempleo estructural y la persistencia de la pobreza, estos programas se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social” (CEPAL; 2006:150).*

Por consiguiente creemos pertinente e interesante adentrarnos en una caracterización de estos programas sociales. Al hablar de caracterización hacemos referencia a la focalización, a la articulación público-privado y a la transitoriedad del programa.

El término focalización hace referencia a aquellos programas que están destinados a ciertos sectores específicos de la población. En esta ocasión la focalización considerada como una estrategia, que establece que los dispositivos económicos y sociales, serán destinados a desocupados de larga duración que se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad social, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Por otra parte entendemos la articulación público-privado como la dualidad de sectores que intervienen en el desarrollo de las políticas sociales, es el proceso de transferencia de responsabilidades del sector público al sector privado. Podemos decir, que si bien es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como sector público, el encargado de diseñar y supervisar la ejecución del programa social, son las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como sector privado, las responsables de implementar el programa social. Es así que se reconoce las actuaciones de ambos sectores, pero con cierto grado de articulación entre sí.

Cuando hablamos de transitoriedad nos referimos a los programas sociales que tienen un tiempo limitado de duración. Debemos señalar que estos programas sociales no cuentan con una “solución de continuidad”, al finalizar el programa. Es decir se constata que no se prevé un encadenamiento armónico de programas, que permitan llegar a la efectiva integración social.

En este sentido consideramos pertinente realizar una síntesis de lo que son los programas “Trabajo por Uruguay”/ “Uruguay Trabaja”.

El programa Trabajo por Uruguay surge en el marco del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social llevado adelante por el MIDES.

*“El programa Trabajo por Uruguay fue el componente del PANES que busco contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramientas para el desarrollo de habilidades laborales y sociales” (Olesker, 2009:78).*

Cuyo objetivo general es *“contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante un programa socio laboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando el trabajo como herramienta de inclusión social” (MIDES 2007:17).*

De éste se desprenden una serie de objetivos específicos:

- . Desarrollar proyectos comunitarios de valor local identificados exclusivamente por instituciones públicas y evaluadas por el Mides que ofrezcan oportunidades de puestos de trabajo para aquellos y aquellas protagonistas del PANES que deciden participar voluntariamente en el Programa.
- . Mejorar el ingreso económico de familias integradas al PANES que se incorporan mediante procesos de inscripción abiertos y sorteo público.
- . Desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes de Trabajo por Uruguay que les permita reconocerse como sujetos de derechos y ejercer responsablemente sus derechos y obligaciones.
- . Apoyar el desarrollo de itinerarios personales orientados a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente.

. Potenciar canales de inclusión social mediante el intercambio y la interacción con las organizaciones sociales y las redes locales y barriales existentes en las zonas de influencia del proyecto local.

. Promover relaciones sociales equitativas y solidarias de género e intergeneracionales mediante pautas de igualdad de oportunidades y equidad entre los participantes.

. Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas, entre otros.

*“(...) trabajo por Uruguay se propone desarrollar un programa de trabajo transitorio que, a través de la realización de proyectos de interés comunitario, la mejora ambiental y la promoción de iniciativas culturales y sociales, contribuya a paliar las situaciones de pobreza y exclusión social de jefes y jefas de hogar desocupados. Estos recibirían ingresos a cambio de las tareas que realicen así como participarán en espacios de desarrollo ciudadano y ejercicio de derechos”*  
(MIDES; 2007: 10,11).

Se trata de un programa social que pretende hacer énfasis en el desarrollo personal, social y de generación de ingresos a través de la reinserción en el sistema educativo, integración a las redes sociales, capacitación laboral y reinserción laboral.

Para ello se instrumenta un sistema de prestación de actividades laborales durante un período limitado de tiempo (cinco a nueve meses), dependiendo del año de edición del programa, a cambio de un salario. Las actividades labores que realizan los participantes del programa son propuestas por organismos públicos, y gestionadas por organizaciones de la sociedad civil. Estas se desarrollan en jornadas de trabajo de seis horas diarias durante la semana hábil, cuatro horas destinadas al trabajo en aquellas instituciones con las cuáles se realizan contratos y dos horas diarias a actividades de capacitación específicas o de información sobre derechos sociales.

En la actualidad este programa social ya dejó de funcionar y por consiguiente el programa Uruguay Trabaja surge a partir de la reformulación del diseño del programa Trabajo por Uruguay y forma parte del Plan de Equidad cuya implementación está a cargo del MIDES.

*“El Programa Uruguay Trabaja fue creado por ley en diciembre de 2007, lo que le da permanencia y estabilidad para el desarrollo de sus estrategias. Se reconoce así, desde el Estado, la pertinencia de una política que atiende los riesgos sociales implicados en la desocupación de larga duración” (MIDES; 2009:89).*

La Ley N° 18.240 crea el Programa Uruguay Trabaja como forma de generar mayores oportunidades de inclusión social con alcance nacional, favoreciendo la inserción laboral mediante la implementación de trabajos transitorios y programas de formación y capacitación para desocupados de larga duración que integren hogares en condición de pobreza. Brinda la posibilidad de realizar tareas transitorias de valor público por un periodo de hasta nueve meses, con el otorgamiento de la prestación “Apoyo a la Inserción Laboral”. La realización de los trabajos se coordina con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y organismos públicos.

El objetivo central de este programa *“(…) busca contribuir a la mejora de los procesos de integración social y del nivel de “empleabilidad”, a través de estrategias socioeducativas” (MIDES; 2009: 27).*

Se apoya en determinados objetivos específicos los cuales son:

- . Brindar oportunidades de desempeño laboral transitorio en ámbitos de organismos públicos a 3000 personas desocupadas de larga duración.
  
- . Mejorar el ingreso económico de las personas participantes, incorporadas mediante convocatoria pública.
  
- . Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, a través de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales.
  
- . Desarrollar – a través del trabajo y programas de formación – procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la “empleabilidad” de las y los participantes, integrando competencias transversales y específicas.

. Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, y conductas adictivas, entre otros.

. Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales.

Está dirigido a hombres y mujeres mayores de dieciocho años que no hayan culminado ciclo básico de educación formal, desocupados (por dos años) y en situación de pobreza.

*(...) “el programa Uruguay Trabaja como una acción del Estado orientada a generar procesos de inclusión social mediante el trabajo. (...) se sustenta en la dimensión humana del hacer, del producir para generar procesos de reivindicación social, formación, y capacitación y acceso a servicios, como primera etapa para romper el circuito de la desocupación crónica” (MIDES; 2009:8,9).*

### **3.2 Impacto del programa: Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja**

El programa socio laboral **Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja**, orienta su acción desde la promoción a la inclusión social y laboral para aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Este programa es llevado adelante por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), estas *“(...) implementan el programa desarrollando un programa laboral, formativo y de acompañamiento personalizado y realizan el control de asistencia e informan mensualmente al MIDES. A su vez, tienen a su cargo la supervisión cotidiana de las tareas operativas y la promoción de la inserción laboral de las y los participantes”.* (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 6/10/2012)

Es decir, será responsabilidad de las (OSC), bajo la supervisión del MIDES, ejecutar el programa social, darle dirección y conducción al mismo, a través de trabajos transitorios y capacitación socio laboral de los participantes con el fin de desarrollar competencias personales y habilidades laborales para poder posicionarse de mejor manera frente a las exigencias del mercado de trabajo y a las transformaciones sociales, culturales y económicas que éste trae aparejado.

Esto no solo les permitiría a las personas adquirir pautas, modos y códigos laborales sino que generaría puentes de inclusión social ya que el trabajo está concebido como el espacio para generar y fortalecer las relaciones sociales.

Ante esto deberíamos preguntarnos ¿cuáles son las oportunidades reales de empleo a la salida del programa?

Asimismo son programas orientados a estimular la autoestima de los participantes y a la búsqueda de la formación de proyectos personales de acuerdo a la subjetividad que produce el transcurso por el programa y la experiencia socio laboral adquirida donde cada persona fortalece sus sueños, expectativas, prácticas y vivencias.

Esto promovería procesos de integración y participación, que permitirían el ejercicio de la ciudadanía.

Es así que desde el Estado como desde la sociedad se debe apostar a la inclusión social de las personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, siendo el aumento de sus habilidades y recursos personales la herramienta para acceder al empleo como primer paso para romper con la desocupación y contar con mejores oportunidades de capital social.

*“Trabajo por Uruguay debe centrar el objetivo en los/as participantes del programa, en las mujeres y en los hombres que integren los grupos designados; los diferentes trabajos, las diferentes tareas serán utilizadas como herramientas de acercamiento y promoción de procesos personales y colectivos de fortalecimiento y mejora. La centralidad está en las personas, no en los trabajos/empleos” (Bermúdez, M; Coronel, A; Ribeiro, M; Schinca, P; 2006: 108).*

De acuerdo a lo anteriormente planteado debemos hacer énfasis en los impactos que genera en las personas el transcurso por los programas socio-laborales como lo es en esta ocasión Trabajo por Uruguay/Uruguay Trabaja.

### 3.2.1 El reto de los programas sociales de empleo transitorio

Dentro del conjunto de programas de emergencia social destinados a socorrer la extrema pobreza y la vulnerabilidad social que vivía la sociedad uruguaya se encuentran los programas vinculados al empleo denominados programas sociales de empleo transitorio.

Los programas de empleo transitorio -como hemos visto anteriormente- proporcionan un trabajo transitorio a corto plazo a desocupados de larga duración que integren hogares en situación de pobreza, comprendido dentro de un programa de formación y capacitación laboral, relacionándose esta ocupación a proyectos y actividades de valor comunitario.

*“Se trata en líneas generales de programas que atienden la emergencia social, y en tanto que programa de empleo, utilizan el trabajo como herramienta e inciden en la empleabilidad de los participantes”* (Bermúdez, M; Coronel, A; Ribeiro, M; Schinca, P; 2006:43,44).

Son programas orientados a una rápida respuesta contra la pobreza y específicamente que apuntan a la capacitación laboral y a la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios.

*“Trabajo por Uruguay está concebido como una política que apunta a la integración social a través de las potencialidades que ofrecen los aspectos laborales. Apunta a la reestructuración de la identidad de las personas que se encuentran excluidas dándoles “un rol activo, productivo, creativo para su comunidad y su sociedad””.* (Bermúdez, M; Coronel, A; Ribeiro, M; Schinca, P; 2006:60).

Es decir el trabajo transitorio concebido como una herramienta integradora y educativa que es útil para la inclusión social y dependiendo de otros factores para la reinserción laboral.

El programa es una oportunidad socio-laboral, por un periodo de tiempo limitado, por lo tanto es un programa de empleo transitorio que se propuso no solo brindar un espacio laboral sino generar diversas habilidades laborales.

Es aquí donde se plantea una controversia entre lo que se propone el programa y lo que este genera en el tiempo, podríamos calificar a los programas de empleo transitorio como una ocupación momentánea y no sustentable en el tiempo. Es decir el tiempo que trascurre la persona por el programa le permite cambiar gradualmente la situación de pobreza en la cual se encuentra, pero una vez que este finaliza volverá a la situación anterior.

*En este momento "Parece no visualizarse que muchas de las mejoras que pueden observarse a partir de la implementación de un programa, tienen que ver justamente con la existencia del mismo y que por tanto, una vez que esos recursos dejan de existir, la situación volverá a ser como al comienzo" (Baraibar; 2003:275).*

Si bien los hábitos laborales promueven cambios trascendentales en las condiciones de vida de los sectores a quienes van dirigidos, si las personas están fuera del mercado por mucho tiempo lo que hayan logrado tiende a volver a perderse. Más allá de las capacitaciones y talleres aparentemente no se alcanzaron cambios significativos en lo que respecta a la inserción laboral posterior a la finalización del período de inserción de los participantes en este programa.

Acá visualizamos que el problema es que el programa parece centrarse en crear una tarea, una contraprestación en forma de trabajo que justifique la transferencia monetaria, y no en la generación de un empleo que permita desarrollar una vida más allá de la mera subsistencia.

Nos queda en claro que la persona que pertenece al programa no es un "empleado" sino que es un "beneficiario", se le da el dinero no solamente por retribuir su trabajo sino por el hecho de ser beneficiario, ya que el programa incluye una contraprestación además de una capacitación laboral.

*"El contrato de inserción es la contrapartida de la asignación de recursos que obliga al beneficiario a la realización de un proyecto pero que se compromete igualmente a la comunidad nacional, la cual debe ayudar a realizarlo. Es un esfuerzo por quebrar la imagen secular del mal pobre del asistido, beneficiario*

*pasivo de un socorro, por su impotencia para hacerse responsable de sí mismo”*  
(Castel; 1997:434)

Por consiguiente debemos destacar que el programa, generó oportunidades socio-laborales para aproximadamente veintiocho mil beneficiarios<sup>2</sup> y como ya se ha dicho, para muchísimas personas el haber contado con un ingreso durante cinco a nueve meses (dependiendo de la edición del programa) fue una gran ayuda.

*“En tal sentido, el programa es evaluado positivamente en tanto se lo percibe como una oportunidad dentro del marco de indigencia en que viven. El aumento de los ingresos que supone participar de Trabajo por Uruguay significa una mejoría para los participantes, que redundando en general en el pago de deudas o arreglos locativos, así como en compra de alimentos o vestimenta. Por esa razón es interpretado como un avance para el hogar, pero también evaluada como insatisfactoria, en tanto no alcanza para cambiar las condiciones de vida de forma sustantiva.”* (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 1/7/2011)

Si bien la transferencia monetaria mejoró un poco sus ingresos de forma temporal no mejoró las condiciones de vida de estos; *“Los protagonistas destacan que el dinero que percibieron a cambio de su labor en “Trabajo por Uruguay” les ha servido para mejorar temporalmente su situación económica, aunque no han podido modificar sustancialmente su calidad de vida.”* (Ídem)

Se debe tratar entonces de generar políticas que no sólo pretenden aliviar la situación momentáneamente, potencializando el desarrollo de las personas tanto como generando las condiciones para dar la posibilidad de construir una situación sostenible para superar las condiciones que, como dice Castel implican:

*“(…) la presencia de individuos ubicados en situación de flotación en la estructura social, siluetas inseguras, en los márgenes del trabajo y en los límites*

---

<sup>2</sup> Ediciones desde el año 2005 al año 2007, 15.449 participantes. (MIDES; 2007:43).  
Ediciones desde el año 2008 al año 2009, 6.792 participantes. (MIDES; 2009:53)  
Edición 2010, 3.195 participantes. (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 6/10/2012)  
Edición 2011, 2.995 participantes. (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 6/10/2012)

*de las formas de intercambio socialmente consagrados, personas en desempleo prolongado, habitantes de los arrabales, desheredados, beneficiarios del salario mínimo, jóvenes en busca de empleo que se pasan de pasantía en pasantía ocupados en tareas provisionales” (1997:49).*

### **3.2.2 La dinámica de la subjetividad en los programas sociales**

En este momento los programas sociales se han propuesto un nuevo reto a la hora de desplegar las estrategias para el desarrollo personal, laboral, y social de los beneficiarios.

A través de los diferentes espacios socio-educativos que promueven los procesos de aprendizaje personal y colectivo de las personas que conforman el programa social.

Como plantea Claramunt, haciendo referencia a otro programa social como es “Uruguay Integra”, de similares características al programa “Trabajo por Uruguay/Uruguay Trabaja”:

*“El cometido central de la línea de política pública seleccionada puede ser definido como el desarrollo de procesos socioeducativos y promocionales con la población destinataria con un enfoque que indica centrarse en lo que algunos autores denominan como desarrollo del capital humano y social de los sujetos. Se propone brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a quienes participan del mismo. Se encuentra predominantemente centrado en los aspectos subjetivos de quienes viven estas situaciones de carencia, los que podrían estar incidiendo en la situación o en la historia de indigencia, pobreza y vulnerabilidad social, ya sea para permanecer en la privación, como para salir de ella” (2010:48,49).*

De acuerdo a lo anteriormente planteado, los programas sociales pretenden incorporar la estrategia de desarrollo de capital humano y social<sup>3</sup> de los sujetos como un fuerte componente para superar la situación de pobreza y vulnerabilidad de las personas que participan del programa, como un mecanismo para la inclusión social.

---

<sup>3</sup>El capital humano y social es entendido como el proceso de desarrollo de las potencialidades individuales de las personas, de las relaciones interpersonales y del aumento de sus posibilidades, así como también impulsa a mejorar las condiciones de vida de estos.

*“Para las poblaciones pobres habría una suerte de capital social a estimular, que generaría una “alteridad incluyente” en los que menos tienen (...)” (Duschatzky; 2000:37).*

Este componente de desarrollo humano y social dentro de los programas de superación a la pobreza y vulnerabilidad tiene como propósito que los beneficiarios fortalezcan las redes sociales y se integren a las redes locales para afirmarse en la comunidad y participar de ella.

*“Así se proclama la importancia del fortalecimiento de organizaciones y redes comunitarias como herramienta para que ellos mismos logren afrontar y superar la crisis económica (...)” (Duschatzky; 2000:36).*

Se debe procurar que las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad accedan a las distintas redes del entramado social, relacionadas con el mercado de trabajo, la educación, la salud, la seguridad social, debido a que muchas veces les resultan ajenas ya que la falta de trabajo los ha llevado a la escasa movilidad del territorio en el cual viven.

*“(...) implica para quienes viven esta situación una mayor presencia en el territorio donde habitan, dado que sus presencias fuera son pocas e intermitentes. Quienes no trabajan no se desplazan o lo hacen poco frecuentemente, en tanto no tiene lugar donde ir ni recursos para desarrollar actividades alternativas al trabajo (paseos, visitas de familiares, etc.), por lo tanto permanecen en el lugar en el cual viven” (Baraibar; 2007:28).*

Respecto a esto expresamos que el programa ha logrado extraer, en la mayoría de los casos, al participante de su medio habitual ya que lo ha llevado a participar de diferentes instancias que le eran ajenas, como ser talleres, capacitaciones, experiencias nuevas que favorezcan tanto su inclusión social como la integración a nuevas redes.

Al mismo tiempo el programa logró que muchos participantes tuvieran atención de salud, así como odontológica y oftalmológica, documentación, y asesoramiento en temas tales como drogadicción o violencia doméstica, en este sentido generó puentes para atender otros problemas sociales.

Estos nuevos espacios de socialización permiten la movilización de las personas desde el lugar en el cual se encuentran hacia el exterior, produciendo una ruptura en la vida cotidiana de las personas.

Esto significa que:

*“(...) podemos señalar a la inclusión, tanto en término de acceso a servicios como en términos de relacionamiento con la comunidad, uno de los logros más valorados de los alcanzados por el programa.”* (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 11/2/2012)

Con el supuesto de que las personas puedan sentirse parte de la comunidad educativa, familiar y social a través de las relaciones interpersonales, las prácticas sociales, los hábitos adquiridos, el reconocimiento de los derechos y el acceso a los servicios les permitirán superar la situación de pobreza.

Si bien esta estrategia les permite obtener mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios desde un aspecto personal y social, los recursos con los que cuentan no son suficientes para superar la situación de pobreza, pero si les permitirá generar una vida en la sobrevivencia.

*“(...) los programas sociales se han subsumido mayoritariamente en los aspectos psicosociales de la pobreza, construyendo una perspectiva centrada en la solidaridad entre pares y en la elevación de la autoestima, evitando las alusiones a las causas estructurales de la pobreza. La ciudadanía se fractura en capítulos y deja a los proyectos para pobres el módulo que ofrece un espacio de escucha”* (Baraibar; 2007:27).

Estos programas más allá de que no superan la situación de pobreza y vulnerabilidad son propuestas socio-educativas que crean espacios donde las personas descubren sus posibilidades y competencias adquiriendo herramientas que les permitan posicionarse desde un mejor lugar a la hora de enfrentar su situación.

Como plantea Duschatzky en relación a los programas sociales:

*“(...) los objetivos de [estos] se circunscriben a la esfera psicosocial del desarrollo de “capacidades individuales y grupales”; evitando las alusiones*

*directas a las causas más estructurales de la pobreza y focalizándose sus premisas en la idea de “incremento del capital social” (...)* (2000:45)

El denominado incremento de capital social en las personas que participan del programa es un punto favorable, ya que les permite un crecimiento y desarrollo de sus capacidades personales para poder apropiarse de su situación, desde un apoyo psicosocial que estimula la autoestima y permite establecer proyectos personales, este es un aspecto que produce cambios significativos a nivel subjetivo.

Asimismo debemos valorar como positivo el fortalecimiento de la autoestima de los participantes y la confianza en sí mismos, ya que:

*“En términos de autoestima, Trabajo por Uruguay mejoró la vida de varios de los participantes. La propia vida cotidiana en el programa como un espacio de contención y apoyo, supuso salir del aislamiento y la poca inserción social que son frecuentes en la vida en situación de indigencia.(...) Este cambio subjetivo, que implica aumentar en confianza y capacidad de socialización, mejora las condiciones de vida y las potenciales oportunidades de acceder a una entrevista de trabajo (situación que de todos modos los participantes sienten lejana y no incorporan al horizonte de lo posible a corto plazo)”. (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 1/7/2011)*

El impacto sobre la autoestima de los participantes, adquiere gran importancia ya que les permite visualizar que es posible salir de la situación en la cual se encuentran, a partir de las instancias de capacitación y prácticas socio laborales, que por consiguiente los estimula a circular por las redes sociales existentes.

Por lo tanto, podríamos decir que este programa social si bien no parece dar solución a la falta de trabajo de su población objetivo, sin embargo y mas allá de lo monetario, genera instancias ricas y experiencias que en cierta medida fortalecen la calidad de vida de las personas, ya que la capacitación por medio de una experiencia laboral, para alguien que nunca trabajó, puede generar aspectos muy positivos a nivel subjetivo.

En definitiva en este momento *“(...) los programas y proyectos sociales se han subsumido mayoritariamente en los aspectos psicosociales de la pobreza (o la*

indigencia), *construyendo una perspectiva valorativa centrada en la solidaridad entre pares y en la elevación de la "autoestima"* (Duschatzky; 2000:24).

### **3.2.3 La lógica de la ciudadanía y los derechos implicados en los programas sociales**

Se entiende por ciudadanía al conjunto de derechos (civiles, políticos y sociales) de las personas en el marco de una comunidad determinada, que involucra la relación del individuo con el Estado. <sup>4</sup>

En el momento en que los derechos del ciudadano no se encuentran cubiertos y no hay un pleno ejercicio de los derechos quien debe dar respuesta a esta situación es el aparato estatal, como organismo que garantiza y se sustenta en los derechos del ciudadano, en la oportunidad del goce de los mismos, y en la obligación de garantizarlos; en la actualidad se realiza a través de las denominadas políticas públicas.

En base a ello podríamos posicionarnos desde la postura que una plena ciudadanía requiere de derechos sociales y que por lo tanto es inútil imponer obligaciones a las personas más vulnerables cuando no existen verdaderas oportunidades.

---

<sup>4</sup> El concepto de ciudadanía que plantea T. H. Marshall, en su libro escrito en 1950, establece la posesión de derechos en tres dimensiones: los civiles, los políticos y los sociales; como un estatuto social que determina la pertenencia a una comunidad y da participación de los individuos en la misma. *"El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. (...) Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales". (1998:22,23)*

Es ante esto que los programas sociales tienden a lograr un efecto positivo en lo que respecta al reconocimiento y ejercicio de los derechos del ciudadano, esto tiene como propósito incentivar a las personas a que se reconozcan como sujeto de derecho.

*“En este sentido, el Programa se propone (...) que cada uno y cada una de las participantes del Programa inicie un proceso que le permite reconocerse como sujeto de derecho; apropiarse –paulatinamente- de su ser ciudadano y del ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones”* (Bermúdez, M; Coronel, A; Ribeiro, M; Schinca, P; 2006: 108, 109).

Es decir una de las características de este programa es la corresponsabilidad, es un compromiso de doble mano -el Estado asume la oferta de los servicios públicos y los beneficiarios asumen sus compromisos en las áreas de salud, educación, seguridad, protección y cuidados-. En ocasiones el individuo o la propia familia asumen responsabilidades de protección y cuidado, que en otros momentos históricos ejercía el Estado. Es por eso que pensar en el individuo o en la familia implica pensar en hacerse responsables ante la situación que les toca vivir.

Se problematiza en estos caso hasta qué punto se les puede exigir a los ciudadanos si no cuentan en su vida cotidiana con las posibilidades reales de cumplir esa corresponsabilidad.

Si bien el Estado asume responsabilidades sobre el individuo y las familias, a través de las políticas sociales (entre otros). Es necesario cuestionarnos: ¿cómo se distribuyen las responsabilidades sociales entre la familia, el mercado y el Estado en el régimen actual uruguayo?

Este tipo de programas socio-educativos que ayudan a las personas a tomar conciencia de los derechos y obligaciones que contraen al vivir en sociedad, responde a poder entender las distintas dimensiones, tanto individual como colectiva de los derechos y obligaciones en función con los demás y en relación a la comunidad en que viven.

En estos programas sociales *“Es impensable que no figure en la retórica de las políticas sociales, sea cual fuere la escala de impacto del programa o proyectos de que*

postule, la direccionalidad hacia la “construcción de una ciudadanía plena”<sup>10</sup>. (Duschatzky; 2000:24).

Desde esta perspectiva entendemos que estos programas sociales apuntan a una ciudadanía activa, es decir un empoderamiento por parte de la población objetivo de sus derechos como tales, para luego poder responder por sus obligaciones y responsabilidades.

*“La incorporación de una cultura de derechos, que permita a los participantes sentirse reconocidos como sujetos de derechos fue también un logro del programa. En gran medida, quienes pasaron por Trabajo por Uruguay lograron incorporar información acerca de varios de sus derechos; no sólo en términos de su existencia, sino también en cuanto a cómo y dónde recurrir para un eventual reclamo.”* (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 1/7/2011)

Sin embargo este criterio de ciudadanía plena asumiría según Duschatzky:

*“(...) el tipo de “ciudadanía asistida”, resumida en la noción que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo. (...) se trataría... de una ciudadanía “subsidiada” o tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse “con mas cantidad de competencias” en el universo de su inmediatez”* (2000:46).

En este sentido, los diversos programas brindan herramientas e instrumentos para que las personas puedan hacer ejercicio de sus derechos, tales como la salud, el trabajo, la educación, pero esto se produce de manera momentánea mientras forman parte del programa y no como sujetos plenos de derechos.

*“Esta “plenitud” de la ciudadanía no es tal. Tiene como característica, entre otras, la pasividad, la recreación de un tipo de subjetividad que se rige desde la lógica del instante y de las expectativas recortadas”* (Duschatzky; 2000:24).

De esta manera podemos afirmar, por lo tanto, que los programas sociales no les permitirían a las personas con menos recursos alcanzar la igualdad para posteriormente hacer cumplir sus responsabilidades y obligaciones como ciudadanos.

Podemos decir que *“Los destinatarios de los programas sociales ven pasar “el mundo” pero no circulan por él y convertirse en beneficiarios efectivos no supone franquear las distancias que los separan de los otros”* (Duschatzky; 2000:24).

Si bien podemos rescatar como un punto favorable que;

*“Estos programas y mas allá de los resultados que obtienen, se sitúan en lo que se podría llamar el “especio formativo” de la población a la que se orientan”* (Duschatzky; 2000:27).

Es decir que el programa brinda la posibilidad de que las personas conozcan sus derechos y se reconozcan como sujetos de derecho, pudiendo los mismos reclamar cuando estos sean violados o insatisfechos.

*“Muchos celebran tener un mapa cognitivo respecto a posibles reclamos: ahora saben dónde ir en caso de afrontar un reclamo laboral, o manifiestan sentir un mayor respaldo, ante un posible empleo futuro, ya que saben qué es lo que les corresponde por ley.”* (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 1/7/2011)

Tener ciudadanos y no beneficiarios condicionados es la única base posible para una democracia que merezca tal nombre.

### **3.2.4 Resultados del programa**

Luego de ver los resultados del programa, podemos afirmar que:

*“En el periodo de setiembre de 2005 a diciembre de 2007 se crearon 15.449 oportunidades de integración al programa en todo el país, participaron 15.684 personas con suplentes incluidos. Los procesos socio-laborales fueron culminados por 14.742 protagonistas”.* (Olesker; 2009:78)

Pues deberíamos preguntarnos qué posibilidades reales hay de que quienes hayan pasado por este programa puedan obtener futuro trabajo; *“El 7 % de los participantes de Trabajo por Uruguay que permanecieron en el programa por más de dos meses lograron una inserción laboral formal.”* (MIDES; 2007:45)

Nos parece pertinente mencionar que la dificultad de entrar en el mercado laboral – principalmente a un mercado formal de trabajo- no depende solamente de la inserción laboral que pueda producir el programa en sí, sino que responde a cambios societales que se han estado desarrollando en el Uruguay en los últimos años, los cuales están a su vez insertos en procesos más globales propios del sistema capitalista.

Acá nos planteamos que el programa, más allá de las dificultades con las que cuenta, en cierta medida ha propiciado al posterior egreso fuentes de trabajo formal y dadas las circunstancias, *“Es necesario darle rapidez a este plan y ampliarlo en número y acciones, pues ha resultado insuficiente para la magnitud del problema”*. (Olesker; 2009:48)

Es ante esto que en el año 2008, dándole continuidad y retomando los propósitos del programa social Trabajo por Uruguay, surge el denominado programa social Uruguay Trabaja, que actualmente en el año 2012 continua implementándose.

Esta nueva edición ha comprendido acciones para insertar laboralmente a sus participantes a través de empresas del sector privado, cooperativas sociales, emprendimientos productivos, centros públicos de empleo, empresas públicas, y apoyo a los emprendimientos e iniciativas personales de los participantes del programa social.

Por lo cual este programa social, en sus ediciones 2008, 2009 y 2010, se propone como meta el que *“15% de los participantes logre una Inserción Laboral Formal”*, esto introdujo un mayor número de inserción laboral formal, posterior al egreso del Programa.

*“De los trabajadores de UT (edición 2008): el 32% (1014) tuvo al menos 1 experiencia laboral formal. De esas 1014 personas: 317 tuvieron un único empleador y a febrero del 2010 continuaban trabajando, 205 tuvieron varios empleadores y a febrero del 2010 estaban trabajando, 489 están desocupados a la fecha. En suma: en febrero del 2010 habían 525 personas empleadas de UT 2008 (el 16,8%)”*. (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 6/10/2012)

Por consiguiente los resultados de la evaluación del programa social en la edición 2009 revelan que:

*“(...) el total de participantes que transitaron por el Programa durante 2009 (el conjunto de titulares y suplentes (3979), indican que un 23% logró al menos un día de inserción laboral formal. Es decir, esto corresponde a cerca de 1 cada 4 participantes.” (Documento interno preliminar de la DINEM: Edición 2009)*

*“Si consideramos que en 2009, transitaron por el Programa 3979 participantes, la meta del 15% correspondería a 597 inserciones formales con una duración de al menos cuatro meses. En términos absolutos se concretaron 197, esto es una quinta parte de las definidas por la meta del Programa.” (Documento interno preliminar de la DINEM: Edición 2009)*

Para poder evaluar los resultados del programa Uruguay Trabaja en términos de inserción laboral formal, debemos tener en cuenta si los beneficiarios del programa se insertaron en mayor o menor medida en el mercado formal de empleo.

Ante esto podemos decir que la inserción laboral formal en el mercado de empleo, se relaciona al grado de competencias laborales, con las que cuentan los participantes al egreso del programa.

Desde este punto de vista, podríamos afirmar que el programa desde su implementación en el año 2005 hasta el año 2009, ha logrado aumentar significativamente el número de participantes que se insertan en el mercado formal de empleo.

Sin embargo, podríamos atribuir este aumento de inserciones formales en el mercado de empleo, a las nuevas oportunidades y ofertas laborales, característica de las condiciones macro económicas y sociales que vive nuestro país en este momento. Es decir, si bien a la salida del programa los participantes salen del mismo con un estímulo mayor para la búsqueda de alternativas laborales, no solo depende de esto, sino de las oportunidades laborales que ofrece el mercado formal de empleo.

Para poder evaluar el grado de inserción laboral formal desde el inicio del programa hasta hoy, debemos tener en cuenta la coyuntura socio-económica en la que se

encuentra el país. En el año 2005, año en que se implementa el programa, nos encontrábamos en una época de post-crisis, con un aumento del desempleo y precarización de las condiciones de trabajo, sin embargo a partir del año 2007 se constata un aumento del empleo y baja el nivel de desempleo, es así que debemos atribuir esta mejora a la recuperación socio-económica local de nuestro país, que recuperó así mismo el mercado de trabajo.

Por lo tanto, si bien en las últimas ediciones del programa, al egreso del mismo, encontramos mayores niveles de empleo formal para los participantes, no se debe solamente a la inserción laboral que produce el programa en sí, sino a las nuevas y mejores condiciones socio-económicas de nuestro país. Igualmente debemos aclarar que un gran porcentaje de las personas que egresan del programa y no logran insertarse en el mercado formal de empleo, declaran encontrarse desocupadas, pero sin embargo muchas veces los participantes cuentan con salidas laborales no formales, es decir, ocupaciones precarias e informales asociadas a estrategias de supervivencia, changas, trabajos en negro, recolección, entre otros.

### **3.3 Expectativas y desafíos**

En definitiva tomando en cuenta todos los aspectos que hacen al Programa podemos expresar que en cierta medida el programa Trabajo por Uruguay/Uruguay Trabaja logró concretar los objetivos propuestos, si bien dentro de estos no se planteaba como objetivo el generar un empleo estable, fue una gran expectativa de las personas que participaron del programa.

*“(…) las expectativas generadas al comenzar el programa giraban en torno a la posibilidad de estabilidad y capacitación laboral. Y esas expectativas no fueron satisfechas por el programa. Por tanto, el cumplimiento de los objetivos en este aspecto es dudoso: si bien otorgar un empleo o capacitar para ello nunca fue un objetivo del plan, sí lo fue aumentar la empleabilidad.”* (<http://www.mides.gub.uy>. Acceso 1/7/2011)

El programa apunta a mejorar las capacidades de los sujetos para colocarlos en una mejor posición a la hora de buscar trabajo pero el MIDES no incide en la dinámica del mercado laboral. Es decir;

*“A la salida del programa cierta cantidad de personas que no buscaban trabajo comienzan a buscarlo, pero la situación general de los participantes es de desánimo y continuidad con la situación previa, al sentirse poco preparados por el programa. Aún lográndose mejorar la capacidad de los protagonistas de desarrollar tareas propias o emprendimientos colectivos, el programa no genera formas de sostenerla a mediano plazo.” (Ídem)*

En este punto debemos aclarar, que la dificultad de entrar en el mercado formal de trabajo, no depende solamente de la inserción laboral que pueda producir el programa, sino como planteábamos anteriormente, muchas veces las condiciones macro económicas y sociales del país (como la cuestión social, la precarización laboral, el desempleo, y el aumento de empleo de baja calidad), trascienden a los sujetos involucrados, ya que responden a los cambios socio-económicos que se han estado desarrollando en nuestro país.

Si bien el programa no se propuso generar puestos de trabajo, los participantes del programa se muestran insatisfechos ya que este no logró resolver el problema de desocupación;

*“En lo que hace a la continuidad en el mercado laboral, una vez finalizado el programa la mayoría de los protagonistas sostiene que sigue haciendo las mismas cosas que antes. En general, los trabajos son informales e inestables. Los hombres siguen realizando trabajos temporales (changas, venta en ferias) y las mujeres en su mayoría siguen realizando las tareas del hogar, o trabajando en situaciones de reproducción de esas tareas (haciendo limpiezas o cuidando niños) en condiciones también inestables y de bajas remuneraciones.” (Ídem)*

Ante esto deberíamos preguntarnos si este programa social constituye un verdadero mecanismo de inclusión social al mercado formal de empleo, o si sus beneficiarios deben resignarse a vivir de programas asistenciales momentáneos. Nos preguntamos esto ya que si bien estos programas estimulan el desarrollo de las personas no parecería que las mismas logren significativamente concretar fuentes de trabajo por fuera de estos.

*“(…) esta limitación permitió cuestionar el principal prejuicio que recae en la población uruguaya en extrema pobreza y con desocupación de larga duración. El interés, las expectativas, el alto rendimiento y el compromiso demostrado en el*

*desempeño de las tareas de valor público demuestran la voluntad de trabajo insatisfecho” (MIDES; 2007:15).*

En este momento el gran desafío de los programas sociales es enfocarse en términos de empleabilidad, es así que este aspecto debe ser superado en próximas intervenciones, por lo cual será retomado en las próximas ediciones del programa Uruguay Trabaja.<sup>5</sup>

*“Lo que queda de saldo de Trabajo por Uruguay es que la gente busca trabajo, quiere trabajar, espera un trabajo formal, un empleo. (...) colocó sobre la mesa el objetivo de la inserción que el programa no tenía.” (MIDES; 2009:30).*

Por último podemos decir que los programas sociales de empleo transitorio implementados por la administración 2005-2009 no generaron una solución eficaz a la desocupación, sino que atendió algunas expresiones de esta enfocadas a la emergencia social.

A estos planteos deberíamos sumarle los realizados por la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU) quienes agregan desde una postura crítica;

*“(...) el gobierno uruguayo 2005-2009 se quedó en el enfoque del BM de 1996, presentó un conjunto de planes compensatorios de apoyo a la pobreza, y la indigencia, algunos de ingresos y otros de salud en diferentes facetas (ayuda odontológica, oftalmológica, etc.). Los recursos productivos de la economía cada vez están más lejos de los grupos que se encuentran en la pobreza y en la indigencia, a pesar de que muchos mejoran su canasta de consumo siguen con la misma vulnerabilidad incluso cuando han saltado el cerco estadístico de su condición de pobre e indigente” (REDIU; 2010:47).*

---

<sup>5</sup> Es oportuno aclarar que el programa social Uruguay Trabaja, se comienza a implementar en el año 2008 y hasta la actualidad se encuentra en curso. En lo que respecta a los informes de seguimiento y evaluación del programa, elaborados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, debemos aclarar que solo contamos con informes de evaluación y monitoreo de la edición 2008 de dicho programa, y si bien logramos obtener el informe de evaluación de la edición 2009, este no es de carácter público, sino que es un documento interno preliminar de la DINEM. Así mismo podemos constatar que las ediciones 2010 y 2011, no cuentan con la elaboración de informes de evaluación y monitoreo, lo que no nos permite poder estudiar y realizar un análisis exhaustivo de los impactos que produce el programa en cada una de sus ediciones. Igualmente deberíamos cuestionarnos, ¿por que aun no hay informe de evaluación de las últimas ediciones del programa? ¿por qué si la edición 2009 cuenta con dicho informe no es de carácter público?

Podemos decir que en el año 2004 el papel del gobierno progresista se redefinió en los contenidos sociales, estos apuntarían a la propuesta denominada "Uruguay Social". En este sentido, se realizaría un cambio en la política pública, que favorecerían la integración e inclusión social, con una matriz de políticas sociales universales y algunos enfoques focalizados, atendiendo las situaciones sociales más emergentes.

Ante esto se plantea que la administración progresista, *"se cerró en la defensa de los equilibrios macroeconómicos (...) atendiendo los problemas sociales en alguna de sus manifestaciones, pero no en sus causas de fondo"* (REDIU; 2010:23).

Entonces debemos conocer de qué forma la administración progresista resolvió las manifestaciones de la cuestión social, generadas por la contradicción capital-trabajo; y podemos decir que:

*"(...) sin un proyecto nacional de desarrollo pues el "mercado" es el que decide, sin trabajadores participando en algún nivel de decisión y sujetos a la lógica capitalista el resultado no podía ser otro: la creciente desigualdad es el principal aspecto que se presenta en la mayoría de los años cubiertos por el estudio (1988-2009). Implemento programas de atención a la pobreza y la indigencia en sintonía con las recomendaciones del BM reestableció mecanismos de negociación salarial, etcétera, pero en materia de ingresos, vivienda, producción, planes de empleo, planes urbanos, etcétera, quedaron como materia pendiente".* (REDIU; 2010:24).

Asimismo los autores plantean que *"El gobierno del Frente Amplio durante 2005-2009 consolidó y profundizó el desarrollo del capitalismo dependiente en Uruguay"*. (REDIU; 2010:61). A esto podemos agregar que si aún así se acentúa el capitalismo dependiente, si cada vez se necesita menos trabajadores para la producción, y los planes llevados a cabo estuvieron destinados a socorrer a la emergencia social y no incidieron en el mercado de trabajo, deberíamos preguntarnos ¿Cuáles son las verdaderas respuestas al problema?

El Estado implementó estrategias de políticas focalizadas y coincidimos en que *"tales políticas fueron novedosas respecto el pasado reciente, pero en línea con los "gastos focalizados" de ataque a la pobreza que el BM había sostenido en la década de los*

*noventa*" (REDIU; 2010:102).Entonces podemos afirmar que las políticas focalizadas no lograron resolver un problema de tal magnitud.

En este momento, *"Desplazar la cuestión social de la pobreza a los márgenes parece ser más sencillo que intervenir en los procesos que la producen, teniendo en cuenta que esto último exige un tratamiento político más que técnico"* (Duschatzky; 2000:17).

## *Reflexiones:*

*“Se ha cumplido con lo que primero fue una fuerte propuesta programática y luego un inexcusable compromiso de gobierno. Ello nos hace sentir tranquilos pero no satisfechos: la pobreza no ha desaparecido y la equidad no vendrá porque la esperemos. Vamos bien, pero aún hay mucho camino para recorrer hacia el Uruguay con crecimiento económico y justicia social” (Tabaré Vázquez en MIDES; 2009:19)*

Nos resulta difícil llegar a esta última etapa con respuestas acabadas a nuestras interrogantes. Igualmente nuestro trabajo no pretende dar respuestas acabadas al problema, sino que se orientó hacia el aporte de líneas de discusión y reflexión, dejando brechas abiertas para futuros trabajos en este campo.

En el transcurso de este trabajo se intentó en principio desarrollar distintas concepciones, que a lo largo de la historia se han generado con relación a la cuestión social, como también las diferentes respuestas que ha tenido el problema de la cuestión social por parte del Estado.

Para la comprensión del tema planteado se realizaron sucesivas aproximaciones, intentando analizar como el mercado de trabajo está determinado por las diversas manifestaciones de la cuestión social.

Por lo cual se hizo referencia a los cambios de la cuestión social, y como esta ha transformado la vida cotidiana de las personas. Así como estos cambios han modificado el perfil de las políticas sociales como respuestas al problema de la cuestión social.

La intervención del Estado se hace a través de las políticas sociales, desde los programas sociales de empleo transitorio, considerándose estos como un espacio privilegiado de capacitación laboral para trabajar con las personas, brindándoles apoyo para que se sientan capaces de modificar su realidad.

Cabe destacar que uno de los agentes socializadores más importantes es el trabajo, es quien prepara al individuo para su accionar y para su incorporación en la sociedad.

Es de suma importancia que los programas sociales desarrollen acciones educativas-promocionales para generar conciencia en la contribución a la eliminación de las desigualdades, en personas que en muchas ocasiones se encuentran en situación de vulnerabilidad, exclusión, pobreza, y por lo tanto debilitados en derechos.

Por consiguiente y en base a los supuestos planteados en un comienzo, se podría decir que el programa generó cambios en la vida cotidiana, y favoreció la vida social y cultural de las personas, pero el principal cambio se produce en términos de socialización y relacionamiento con la comunidad.

*“El Programa Trabajo por Uruguay mostró que el trabajo sigue siendo un factor central y de amplio impacto en la vida cotidiana de las personas, que opera como puente con otros espacios y experiencias que permiten conocer, apropiarse y ejercer derechos”* (MIDES; 2009:28)

El trabajo es sin duda una importante herramienta en el camino a la inclusión social.

Asimismo como bien se intentó plasmar a través de todo el presente trabajo, son varios los cambios positivos que han obtenido las personas del programa, pero cabe destacar que el fomento de su autoestima y la confianza en sí mismos son los resultados más notorios.

Por otro lado, en cuanto a las posibilidades de generar un empleo, este programa ha tenido efectos positivos en cuanto crea una tarea de trabajo que contiene capacitación laboral, pero esta es transitoria, ya que en un programa de tan corto tiempo se hace difícil realizar una inserción laboral permanente.

*(...) “Desde la capacitación y la práctica, integra y refuerza capacidades y competencias laborales y sociales, e integra elementos de búsqueda de empleo. (MIDES; 2009:83).*

Es decir, el programa no es generador de empleo, el fin es que las personas adquieran destrezas para buscar trabajo. *“(...) no es un programa de empleo, aunque impulsa la mejora de la “empleabilidad” de sus participantes. Pero genera expectativas en la gente, a pesar de todo, de conseguir trabajo permanente”* (MIDES; 2009:84).

Podemos establecer como un aspecto negativo, que el programa no logró concretar las expectativas de los participantes, en cuanto que estas expectativas rondaban en adquirir un empleo estable.

Ante esto creemos que los programas deben reforzar sus herramientas para que las personas obtengan un empleo permanente, o desarrollar una serie de programas sociales que se encuentren encadenados, con el fin de contribuir al logro de estos objetivos.

Igualmente en términos de inserción laboral formal, debemos destacar que el programa social Trabajo por Uruguay desde su comienzo en el año 2005, así como su continuidad con el programa Uruguay Trabaja en el año 2008, han producido ciertos niveles de inserción laboral formal al egreso del programa.

Pero estos niveles de inserción en el mercado formal de empleo han aumentado gradualmente desde el comienzo del programa hasta el año 2009, esto se debe no solo a lo que genera el programa en sí mismo o a las mejoras que este ha llevado adelante en cada una de sus ediciones, adaptándolo a la realidad social, si no también este aumento de inserción laboral formal se relaciona a las mejoras macro económicas y sociales de nuestro país. Así mismo muchos de sus participantes no han logrado una inserción laboral permanente al egreso del programa, se han quedado en los márgenes de la desocupación, o en ocupaciones precarias e informales.

En este momento deberíamos plantearnos si el problema de desempleo es un problema que le corresponde al área "social", ya que este no logra adoptar fuertes medidas para afrontar la desocupación. Debido a que la política implementada no parece transformarse en la solución para la superación del problema de desocupación, de estos sectores sociales a las que están dirigidos.

Consideramos que las acciones prioritarias a llevar adelante en relación al problema en cuestión, es que tal vez la política social debería ir acompañada de una política económica para que aquélla no sea transitoria y asistencial.

*“En la medida en que la política social este divorciada de la política económica, es inevitable que el valor de la igualdad sea solapado y la ciudadanía se subsuma en una faceta recortada de la misma” (Duschatzky; 2000:59).*

En este sentido, consideramos importante aportar conocimientos y algunas interrogantes acerca de las políticas sociales y los programas sociales existentes en los últimos años para conocer como el Estado interviene y da respuestas a la cuestión social.

A la luz de esto deberíamos preguntarnos, según las respuestas que desde el Estado se están ofreciendo para la atención a la cuestión social, si ¿las estrategias desplegadas apuntan a la transformación de la estructura de desigualdades o remiten a soluciones paliativas?

Las interrogantes respecto a este tema siguen siendo muchas.

Las posibilidades y limitaciones que se plantean en los Programas “Trabajo por Uruguay/ Uruguay Trabaja”, así como las críticas realizadas pretenden ser constructivas, quedando en pos de seguir dicho trabajo.

Parecería que estamos transitando por un camino donde se comienza a valorar el capacitarse para poder trabajar en Uruguay, en contraposición al modelo de “mi hijo el doctor”, como la expresión que abre el abanico de posibilidades, materiales, objetivas y subjetivas en la vida de las personas.

Entonces este trabajo, ¿ha dado respuestas a las preguntas planteadas en un comienzo? Indudablemente no, constituye una aproximación a algunas respuestas, porque la pretensión de las preguntas es generar puntos de partida para un posible recorrido teórico y empírico.

Las respuestas a éstos “problemas sociales” surgen de las distintas formas de aproximarnos a ellos y en estas sucesivas aproximaciones se van generando nuevas preguntas. Por lo tanto queda mucho más para recorrer y las puertas están abiertas.

## *Bibliografía Utilizada:*

- Ũ Aguirre, Miguel (2000) *Frente Amplio: La admirable alarma de 1971*.  
Montevideo-Uruguay: Edición La República
- Ũ Antunes, Ricardo (1999) *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Buenos Aires-Argentina: Editorial Antídoto
- Ũ Antunes, Ricardo (2000) "Trabajo y precarización en el orden neoliberal" en Gentili, P; Frigotto, G, Comp. *La Ciudadanía Negada: Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires – Argentina: CLACSO, pp.35-48.
- Ũ Antunes, Ricardo (2005) *Los Sentidos del Trabajo: Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires- Argentina: Ediciones Herramienta
- Ũ Baraibar, Ximena (2003) "Las Paradojas de la Focalización" en *Revista Ser Social*, N° 12, Junio, pp.259-290.
- Ũ Baraibar, Ximena (2007) "Poco, para pocos y por poco tiempo: Políticas sociales en tiempos de emergencia" en *Revista Escenarios*, N° 12, vol. 7, pp. 25-33.
- Ũ Bermúdez, M y Coronel, A y Ribeiro, M y Schinca, P; (2006) *La Emergencia Social y las Políticas de Empleo Transitorio: Primer informe del programa trabajo por Uruguay*. Montevideo- Uruguay: (OLSUR) Observatorio Laboral y Social del Uruguay
- Ũ Bodener, Klaus et al. (1994) *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo*. Montevideo-Uruguay: Documento Base de la Red N°5 del Programa URB-AL. (Seminario Internacional)

- Ω Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires-Argentina: Editorial Paidós
- Ω CEPAL (2006) “La protección social de cara al futuro, acceso, financiamiento y solidaridad”. Montevideo-Uruguay: Cepal
- Ω Claramunt, Adela (2009) “El trabajo social y sus múltiples dimensiones hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad” en *Revista Fronteras*, N°5, Mayo, pp. 91-104.
- Ω Claramunt, Adela (2010) “Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los derechos humanos” en *Revista Fronteras*, N° 6, Noviembre, pp. 47-59.
- Ω Duschatzky Silvia, Comp. (2000) *Tutelados y Asistidos: Programas Sociales, políticas públicas, y subjetividad*. Buenos Aires-Argentina: Editorial Paidós
- Ω Filgueira Fernando (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts Bryan, Comp. *Ciudadanía y política social latinoamericana*. Costa Rica: FLACSO/SSRC, pp.71 -113.
- Ω Franco Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina” en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Abril, pp. 9-22.
- Ω Iamamoto, Marilda (1997) *Servicio Social y División del Trabajo: Un análisis crítico de sus fundamentos*. Sao Paulo- Brasil: Editorial Cortez.

- Ũ Ianni, O (1996) *A Questao Social en A Ideia de Brasil Moderno*. Sao Paulo-Brasil: Editorial Brasiliense
- Ũ Kosik, K (1967) "Dialéctica de lo Concreto". México: Editorial Grijalbo
- Ũ Marshall, T.H. (1998) "Ciudadanía y Clase Social". Madrid: Editorial Alianza
- Ũ Midaglia, C (1995) "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa" en *Revista Fronteras*, N° 1, Octubre, pp. 55-82.
- Ũ Midaglia, C; Antía, F. (2007) "La izquierda en el Gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16, pp. 131-157.
- Ũ Midaglia Carmen (2009) "Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados" en Quiroga, Y; Canzani, A; Ensignia J, Comp. *Consenso Progresista: Las Políticas Sociales de los Gobiernos Progresistas del Cono Sur*. Montevideo – Uruguay: Talleres Gráficos de Tradinco, pp.185-221.
- Ũ MIDES; (2007) *Del vientre de los sueños nace la realidad, Sistematización Programa Trabajo por Uruguay 2005-2007*, Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano
- Ũ MIDES; (2009) *Uruguay Trabaja: una oportunidad, Sistematización de Programa 2008-2009*. Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano
- Ũ Montaña, Carlos (1998) *La naturaleza del Servicio Social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. São Paulo: Editorial Cortez Editora

- Õ Netto, José Paulo et al. (2002). "Reflexiones en torno a la cuestión social". En *Nuevos escenarios y práctica profesional. Una mirada crítica desde el trabajo social*. Buenos Aires: Editorial Espacio, pp. 9-29.
- Õ Olesker, Daniel. (2001). "*Crecimiento y Exclusión*": *Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Montevideo- Uruguay: Ediciones Trilce
- Õ Olesker, Daniel. (2009). "*Crecimiento e Inclusión*": *Logros del gobierno frenteamplista*. Montevideo-Uruguay: Ediciones Trilce
- Õ Pastorini, Alejandra. (1999) "La articulación entre lo público y lo privado" en *Revista de Trabajo Social*, N°15, Vol. 13, pp. 39 -44.
- Õ Pastorini Alejandra (2001) "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad". *En temas de trabajo social, debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. Montevideo-Uruguay: Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico. Facultad de Ciencias Sociales.
- Õ Paulo, Laura (2011) "El papel de los intelectuales en las cuestiones políticas" en *Revista Fronteras*, N° Especial, Noviembre, pp. 65-74.
- Õ Pereyra, Potyara (2000) *Necesidades Humanas*. Sao Paulo: Editorial Cortez
- Õ Pereyra Potyara (2000) "La política social en el contexto de la seguridad social y del welfare state; la particularidad de la asistencia social". En *La política social hoy*. Brasil: Editorial Cortez

Ū (Rediu) Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (2010) “LA TORTA Y LAS MIGAJAS”: *El Gobierno Progresista 2005-2010*. Montevideo-Uruguay: Ediciones TRILCE.

Ū Serrano Claudia (2005) “La política social en la globalización: Programas de protección en América Latina “. CEPAL Serie Mujer y Desarrollo, N 70, Agosto, pp. 3-78.

### *Sitios web:*

Ū MIDES *Informe de Evaluación del Programa Trabajo por Uruguay* [online] Disponible en:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/9671/1/05a\\_informe\\_de\\_evaluacion\\_d\\_el\\_programa\\_trabajo\\_por\\_uruguay\\_ediciones\\_1\\_2\\_y\\_3..pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/9671/1/05a_informe_de_evaluacion_d_el_programa_trabajo_por_uruguay_ediciones_1_2_y_3..pdf) [acceso 1/7/2011]

Ū MIDES *Informe de Evaluación Cualitativa del Programa Trabajo por Uruguay resultados expectativas y satisfacción* [online] Disponible en:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/6140/1/05d\\_informe\\_de\\_la\\_evaluacion\\_cualitativa\\_del\\_programa\\_trabajo\\_por\\_uruguay\\_resultados\\_expectativas\\_y\\_satisfaccion.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/6140/1/05d_informe_de_la_evaluacion_cualitativa_del_programa_trabajo_por_uruguay_resultados_expectativas_y_satisfaccion.pdf) [acceso 11/2/2012]

Ū MIDES *Ejes estratégicos de la reforma social “Programa Uruguay Trabaja” Columna N° 11 Daniel Olesker* [online] Disponible en:  
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14226/1/columna11.pdf> [acceso 6/10/2012]

Ū LEY 18.240 [online] Disponible en:  
<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18240&Anchor=>  
[acceso 21/12/2011]

## *Otros documentos consultados:*

⌘ Documento interno preliminar de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Programa “Uruguay Trabaja”: Edición 2009, Resultados Evaluación Informe Final, versión preliminar. (Julio de 2011).

⌘ Documento de trabajo N° 10 de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Programa “Uruguay Trabaja”: Edición 2010, Informe final de seguimiento Uruguay Trabaja. (Octubre de 2011).