

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

PP.SS y “progresismo”
Un análisis singular sobre una propuesta
del Mides

NOEMI MOREIRA FERNÁNDEZ

Tutor: Alejandro Mariatti

2014

A Facu y Gaby...
dos soles que iluminan mis días

Gracias a “Ale” por todo y por tanto... fue más que un tutor, fue un compañero que aportó conocimiento y corazón en el paso a paso para construir el presente trabajo.

A mi madre del alma que siempre dijo que se podía... gracias por creer en mí, gracias por estar, gracias por existir.

Glosario siglas

AFAM PE Asignaciones Familiares Plan de Equidad

AFAP Administradora de Fondos de Ahorro Previsional

ASCEEP Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública

BM Banco Mundial

BPS Banco de Previsión Social

BROU Banco de la República Oriental del Uruguay

BSE Banco de Seguros del Estado

CIDE Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

CNT Convención Nacional de Trabajadores

FMI Fondo Monetario Internacional

ICC Índice de Carencia Críticas

ISI Industria Sustitutiva de Importaciones

MEC Ministerio de Educación y Cultura

MEF Ministerios de Economía y Finanzas

MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MLN Movimiento de Liberación Nacional

MVOTMA Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

MSP Ministerio de Salud Pública

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PANES Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

PBI Producto Bruto Interno

PE Plan de Equidad

PIT Plenario Intersindical de Trabajadores

PPSS Políticas Sociales

SUNCA Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos

Índice

Introducción.....	8
Metodología.....	10
Capítulo 1: Estado, ciudadanía y políticas sociales.....	11
Capítulo 1.1: Acercamiento al concepto de Estado.....	15
Capítulo 1.2: Proceso de constitución de ciudadanía.....	18
Capítulo 1.3: Políticas sociales, la materialización de los derechos.....	21
Capítulo 2: Crisis de los setenta. La reconfiguración.....	23
Capítulo 2.1: Estados de Bienestar y Modelo Fordista. Crisis.....	28
Capítulo 2.2: Metamorfosis laboral.....	35
Capítulo 2.3: Política social neoliberal. Asistencia e individuación.....	
Capítulo 3: El caso uruguayo.....	45
Capítulo 4: Programa Uruguay Trabaja.....	56
Capítulo 4.1: Trabajo por Uruguay.....	56
Capítulo 4.2: Plan de Equidad y Uruguay Trabaja.....	58
Capítulo 5: Reflexiones finales.....	66
Bibliografía.....	76

“El individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo parece estar fuera de su control.” (Mitjavila, 2004:74)”.

Introducción

El presente documento es realizado en el marco de la Monografía final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En el mismo se busca realizar un análisis de una política social contemporánea, el Programa Uruguay Trabaja componente del Plan de Equidad, implementado por el primer gobierno progresista y continuado por el actual. Dicho programa es concebido como un elemento de inclusión social y generador de procesos socioeducativos que preparan a los participantes para la inserción en el mercado formal de empleo.

De esta manera, considerando que nada puede ser analizado fuera de su contexto actual y del devenir histórico que lo generó, realizamos una reconstrucción de los principales elementos relevantes a nuestra temática.

Así es que en un primer capítulo recorreremos el surgimiento del Estado Moderno como característica del orden burgués. Nos parece relevante identificar los procesos de concesión – conquista sobre los que nuestra sociedad se fue construyendo, e identificar el rol protagónico de la clase trabajadora como colectivo de lucha contra la desigualdad instalada por la contradicción capital – trabajo. En el intento de realizar esta reconstrucción es que repasamos los procesos de constitución de la ciudadanía y el surgimiento de las políticas sociales. Recordar esto nos permitirá criticar el lugar que ocupan aquellos trabajadores que fuera del mercado de empleo formal y que son objetivo de la política social que analizamos.

En el segundo capítulo profundizamos en el “mundo del trabajo” tomando como punto de inflexión, los cambios generados por el modo de producción que acontecieron en la década de los 70 y que reconfiguró radicalmente el orden burgués. Analizamos el advenimiento del neoliberalismo y su impacto en las políticas sociales, tendencia ideológica que permea aun nuestras políticas.

Un tercer capítulo nos ubica en el escenario local, desde 1958 a la actualidad, realizando una descripción social, económica y política que permita realizar la contextualización necesaria para el tema que nos ocupa. Buscamos identificar las principales características

de nuestro sistema de protección y la incidencia que los sucesivos gobiernos tuvieron sobre el mismo.

Por último, en el cuarto capítulo presentamos el programa que nos convoca, contextualizado en el Plan de Equidad y con una breve reseña de su antecesor Trabajo por Uruguay. Basándonos en sus objetivos, estrategias y metodologías, buscamos identificar las características principales de la política y ubicarla en una tendencia ideológica.

En cuanto a la oportunidad de realizar el presente trabajo, señalamos al Trabajo Social como la profesión que se ubica en el ámbito de ejecución de las políticas sociales y la necesidad ineludible de problematizar la intervención que se lleva a cabo.

Metodología

La metodología utilizada es cualitativa, donde se profundiza en el análisis de discurso institucional mediante la consulta de documentos como fuentes. En este caso se toman en cuenta la ley 18240, el Plan de Equidad y una sistematización de Programa 2008-2009, consideradas todas estas como documentación a ser revisada con el fin de generar elemento de análisis, como identifica Vallés, la consulta de fuentes constituye una “estrategia metodológica de obtención de información” (2007:119).

La prioridad de este trabajo fue realizar un recorrido histórico que retomara los elementos principales que hacen al análisis del presente objeto de estudio.

Seguimos el concepto de que *“un dato nunca es verdadero en sí mismo sino que tiene utilidad o pertinencia en relación con una problemática, con una teoría o con una técnica, en suma con una investigación”* (De Bruyne et al, 1991:210). Por tanto construimos un marco teórico que funciona como el lente por el cual miramos la realidad y a partir del mismo la interpretamos.

1 - Estado, ciudadanía y políticas sociales.

Nuestro análisis toma como referencia la década que comienza a partir de 1970, revisando los procesos de cambio vividos en los ámbitos políticos, económicos y sociales que reconfiguraron la sociedad y constituyeron las nuevas bases sobre las que se conforma nuestra sociedad actual, como una nueva expresión del viejo conflicto de clases propio del orden burgués.

Nuestro objetivo es identificar las transformaciones históricas del mundo del trabajo y a partir de ello, forjar el devenir de acontecimientos que nos explica nuestra realidad actual. Realizado este camino, buscamos problematizar el hecho de que una política social focalizada atiende a la demanda de inserción laboral de un grupo de individuos seleccionados de acuerdo a parámetros socioeconómicos que admiten o no su participación en el programa. Si revisamos en la historia encontramos una política social, como por ejemplo las asignaciones familiares creadas en 1943 estaba asociada a la condición de trabajador de las personas, en concreto se trataba de una política laboral.

Con el fin de la elaboración de esta conceptualización, proponemos posicionar la década de los 70 como un período de inflexión en el que para entender lo que en este momento histórico aconteció es necesario entender los procesos previos, en cuanto a la constitución y evolución del Estado y las políticas sociales y como se transformaron los mismos hasta llegar a nuestros días.

Así es que consideramos de vital importancia conceptualizar y exponer brevemente la historia del Estado Moderno, la ciudadanía, el surgimiento y avance de las políticas sociales como proceso de conquista y concesión (Pastorini, 2004).

1.1 Acercamiento al concepto de Estado

Como primer elemento a indagar encontramos al Estado cuyo papel fundamental resulta estar lejos de ser un actor autónomo e imparcial dentro de la sociedad ya que su surgimiento se debe a la división de la sociedad en clases y su existencia asegura la perpetuación del statu quo (Coutinho, 1992). Frente al ancien régime¹, la burguesía emerge como la clase social que lideraba el cambio que acabara con el despotismo feudal, y de esta manera generar el escenario que diera lugar a la implementación de derechos civiles, la emancipación de las condiciones de sometimiento del régimen, libertad, igualdad y fraternidad. Hablamos aquí de una clase revolucionaria, que expone su interés particular como universal, representando la oportunidad de emancipación de la época feudal, buscando trascender un sistema que coartaba las libertades individuales no reconociendo derechos de ningún tipo. Surge así un Estado que ejerce la coerción y represión, juez y gendarme, posee el monopolio legal de la fuerza, un “Estado Restringido” (Coutinho, 1994), que vela por la manutención de las condiciones logradas por el orden burgués y el derecho natural a la propiedad privada.

Sin embargo, la burguesía abandonará el falso papel de representar el interés universal, en palabras de Marx

“La burguesía tenía la conciencia exacta de que todas las armas forjadas por ella contra el feudalismo se volvían contra ella misma, de que todos los medios de cultura alumbrados por ella se rebelaban contra su propia civilización, de que todos los dioses que había creado la abandonaban”
(Marx, 1955:50).

La iluminación que barrió con el oscurantismo de la Edad Media, aclaraba las contradicciones del reciente sistema implantado. En esta línea encontramos el análisis de

¹ Entendemos por ancien régime a la formación política económico social que precedió a la Revolución Francesa y que se caracterizaba por el absolutismo a nivel político y el régimen feudal que determinaba los modos de producción y junto a la monarquía establecía el orden societal en la Edad Media. Antiguo Régimen fue el término peyorativo con que los revolucionarios franceses designaban a la forma de estado anterior a 1789, y que se aplicó también al resto de las monarquías europeas, cuyo régimen era similar.

Lukács (2000) sobre la fragmentación de las ciencias que empezaban a especializarse en aspectos específicos de la realidad. Esto aseguraba que se perdiera de vista la totalidad que delataba la contradicción implícita de un sistema que estructuralmente instalaba la desigualdad al establecer relaciones opuestas entre quienes poseían los medios de producción y aquellos que solo contaban con su fuerza de trabajo. Se trata de una forma de organización económica condenada al fracaso por la inevitable caída de la tasa de lucro, *“seu próprio desenvolvimento, engendra barreiras e obstáculos a sua expansão”* (Netto, 2011: 163). La búsqueda continua de mejorar los costos de producción en forma individual por parte de los capitalistas termina generando la pérdida de ganancias por no poder reproducir este proceso hasta el infinito, se trata de la crónica de una muerte anunciada.

La teoría ampliada del Estado elaborada por Gramsci, nos permite conceptualizar el ejercicio del poder por parte de las clases dominantes y a la vez visualizar la forma en que las reivindicaciones de las clases subalternas se van ubicando de manera de ganar posiciones que alteren el proyecto hegemónico (burgués). Para que Gramsci pudiera elaborar dicha teoría, fue necesario que en términos reales y concretos, los estados comenzaran a ampliarse. La clase obrera fue ganando esos espacios.

El escenario cambia a partir del último tercio del siglo XIX cuando se consolidan procesos de “socialización política”, el surgimiento de partidos de masas, la movilización de los sindicatos (Coutinho, 1989; 2000).

El autor siguiendo la teorización realizada por Gramsci, distingue dos esferas en esta nueva configuración del Estado “sociedad política” y “sociedad civil”, la primera la representante de la función de Estado restringido, el elemento coercitivo y represor del mismo; en cuanto a la segunda la misma está compuesta por las instituciones que representan a los diferentes sectores de la sociedad. En esta área del poder se transmiten valores e ideología, y encontramos como sus representantes más importantes al sistema educativo, los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia, las organizaciones de diversa índole (Coutinho, 1994).

Estas dos esferas del Estado se diferencian en su “materialidad social-institucional”. Mientras la sociedad política está compuesta por sus aparatos represivos (policía, militares), la sociedad civil se conforma por “aparatos privados de hegemonía”, estos son asociaciones, organismos, instituciones que aparecen “independientes” del accionar coercitivo del Estado restringido, donde la participación en los mismos es voluntaria y el consenso aparece como el recurso utilizado para alcanzar la hegemonía. Ambas esferas se encuentran en los Estados occidentales:

“(…); mas o fato de que um Estado seja mais hegemônico - consensual e menos “ditatorial”, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou de outra, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia” (Coutinho, 1992:78).

En este Estado ampliado, la lucha de clases se expresa de manera distinta respecto a lo que fue en su etapa anterior (Estado restringido) el cual exigía una “guerra de movimiento”, un ataque frontal que desestabilizara la coerción por este ejercida, en este nuevo escenario, al posicionarse la sociedad civil como uno de los ejes de poder, la estrategia pasa a ser la “guerra de posiciones” (Coutinho, 1992). En este marco se desatan procesos de concesión-conquista que han sido liderados por la clase trabajadora como aquel en que los obreros ingleses lograron reducir su jornada laboral, *“fue también el triunfo de un principio; por primera vez la Economía política de la burguesía había sido derrotada en pleno día por la Economía política de la clase obrera” (Marx, 2001).*

Con el nuevo protagonismo de la clase trabajadora, con su papel reivindicador del derecho a mejores condiciones de vida y el enfrentamiento a una ideología (capitalista) que defiende la desigualdad estructural como principio fundamental, comienza una pugna de intereses en el cual cada conquista alcanzada por los trabajadores supone un avance sobre el capital.

1.2 Proceso de constitución de ciudadanía

En paralelo a esta conceptualización de Estado que nos permite entender el marco de su surgimiento y posterior evolución, debemos repasar el progreso de derechos vinculados a la noción de ciudadanía, proceso análogo al referido anteriormente y que comenzó con las luchas contra el despotismo del régimen feudal y que mantuvo durante todo su desarrollo a la clase trabajadora como principal actor reivindicador.

“Cidadania e a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humanas abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”
(Coutinho, 1999: 42).

La construcción de ciudadanía está vinculada directamente a derechos y la universalización de los mismos se encuentra como característica presente a partir de la modernidad. Sin embargo, no debemos olvidar el elemento esencial de legitimización ideológica que se encuentra intrínseco en dicha conceptualización. A través de los procesos de concesión – conquista, se legitima el orden social impuesto desde las clases dirigentes. En los inicios de la conceptualización de derechos, Locke habló de derechos naturales, aquellos asociados a la condición de humano, cuya garantía de ejercicio debía ser la existencia de un Estado, que velara por sus ciudadanos. Estos primeros derechos tenían que ver en primera instancia con el derecho a propiedad, no solamente en el ámbito material, sino también de la vida y la libertad, derechos formales, los cuales pueden ser ejercidos por aquellos que ocupan el lugar de propietarios (Coutinho, 1997).

Así es que encontramos el proceso que constituye a la burguesía como clase revolucionaria, la cual representaba el interés universal, en el momento en que se declara a favor del reconocimiento de derechos unido a la condición de humano y no dependiente de algún tipo de categorización social, como de hecho ocurría en la antigua Grecia. Esto representó la revolución que atacaba el despotismo feudal y sus arbitrariedades a favor de la aristocracia y el clero, la burguesía aparecía entonces reivindicando libertad para todos. La burguesía representaba a toda la sociedad con la salvedad del clero y la aristocracia, el

representar “todo” le otorgaba la posición privilegiada para actuar contra las estructuras del momento con el fin de desafiarlas y cambiarlas en beneficios de todos aquellos que no gozaban de privilegios, estos representaban, la gran mayoría. Al mismo tiempo, la conceptualización de que los derechos que se reclamaban eran “derechos naturales”, negaba la condición histórica de los mismos, desconociendo el hecho que el surgimiento de los derechos se encuentra directamente ligado al momento socio histórico en que surgen y dan cuenta de la lucha de aquellos que los reivindican. En este caso se determinaba que el derecho a la propiedad era el principio primero, y de esta manera se establecieron nuevas desigualdades al habilitar que unos se apropiaran de los bienes por otros producidos por medio del trabajo asalariado (Marx, 1986). El derecho universal a los frutos de nuestro trabajo, con la aparición de los medios de cambio y la posibilidad así de acumular trabajo, permitió que dicho derecho universal se tornara en derecho burgués al habilitarle la compra de los frutos del trabajo de otro, tornándose este derecho en “particularista y excluyente” (Coutinho, 1997).

La conceptualización naturalista de la esencia de los derechos, nos hace negar el carácter histórico de los derechos, los mismos no surgen espontáneamente inherentes a la condición de ser humano, sino que el análisis de su surgimiento y evolución nos demuestra su carácter social e histórico. Los derechos siempre han surgido a partir de demandas de aquellos que carecían de los mismos y por tanto sufrían situaciones de opresión o desventajas frente a sus semejantes que si tenían algún tipo de privilegios. Esta es la historia de las conquistas de los trabajadores reivindicando sus derechos, la jornada acotada de trabajo no surgió como un elemento natural a la categoría de asalariados, sino que constituyó en un triunfo del movimiento obrero que reclamó por mejorar las condiciones en que desarrollaba su trabajo.

El trabajo de Marshall nos aporta la multidimensionalidad de los derechos al clasificarlos en civiles, políticos y sociales los cuales no se han desarrollado de la misma manera en diferentes países, sino que cada contexto ha tenido un avance particular. La generación de los mismos ha sido el resultado de procesos de lucha (se descarta así el concepto de naturalidad), el contexto histórico con sus especificidades coyunturales, actores

involucrados, relación de fuerzas, genera diferentes procesos con disímiles resultados, es un procesos multidimensional y multidireccional (Coutinho, 1997).

En el análisis histórico que realiza Marshall, el autor realiza una especie de periodización en el surgimiento de los derechos, siendo los primeros en consagrarse los civiles, aquellos antes mencionados como derechos naturales, a saber, *“derecho a la vida, a la libertad de pensamiento, de movimiento y de propiedad”* (Coutinho, 1997:150).

Las conquistas alcanzadas siempre han estado directamente ligadas a las luchas llevadas a cabo por los trabajadores y el sufragio universal es claro ejemplo de esto, encontrando aquí la segunda dimensión:

“as conquistas da democracia enquanto afirmação efetiva da soberania popular, o que implica necessariamente o direito ao voto e a organização (em suma, o direito a participação), tem resultado sistematicamente das lutas dos trabalhadores contra os princípios e as praticas do liberalismo excludente defendido e praticado pela classe burguesa” (Coutinho, 1997:154).

En esta reconstrucción cronológica realizada por el autor, encontramos en tercer lugar los derechos sociales. Desde su surgimiento (aquí podemos ir hasta la Revolución Francesa) encontramos el derecho a la educación pública para todos, laica y gratuita, hasta nuestros días podemos encontrar el reconocimiento, la afirmación de ciertos derechos a nivel legislativo, legal lo cual no asegura su cumplimiento a nivel práctico. Un ejemplo de esto en nuestro país podría ser el reconocimiento en la Constitución del derecho de todo ciudadano a la vivienda, es un derecho formal, lo cual no asegura la concretización del mismo ya que en la dimensión concreta, material, una gran cantidad de ciudadanos tienen vedado el acceso a una vivienda.

En el proceso de conquista de derechos se alcanzó al siglo XX con el reconocimiento y en muchos casos la consolidación efectiva de derechos sociales en materia de salud, educación, vivienda, transporte y previsión social, llegando en los países centrales a una profundización y establecimiento de los mismos con los llamados Estados de Bienestar, pero lo que *“jamás fue asegurado fue el derecho social a la propiedad”* (Coutinho, 1997:156).

1.3 Políticas sociales, la materialización de los derechos

La materialización de los derechos sociales lo constituyen las políticas sociales, conquista de los trabajadores también. Las políticas sociales aparecen como respuesta, focalizada y fragmentada en la mayoría de los casos, a las refracciones de la llamada cuestión social², constituyendo una conquista histórica de las reivindicaciones de los trabajadores, frente a la explotación capitalista. Las políticas sociales son el resultado de la lucha de clases, las reivindicaciones de los trabajadores una vez alcanzadas constituyen conquistas, pero también como en toda lucha, de acuerdo a la correlación de fuerzas de los actores involucrados, las mismas son el resultado de concesiones de parte de la burguesía, intentando con esto, anticiparse al conflicto o buscando cooptar sectores de la clase trabajadora, se trata de procesos de legitimación (Coutinho, 1997).

En sus comienzos el Estado capitalista atendió apenas algunas de las reivindicaciones de los trabajadores, ejerciendo principalmente un rol represor, incorporando algunas leyes que aliviaran alguna de las penurias de la clase trabajadora, pero lejos de intervenir directamente en transformar las condiciones causantes de la cuestión social, “*sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo*” (Behring y Boschetti, 2009:63).

Los procesos de consolidación de las políticas sociales se dieron de manera muy diferente de acuerdo a la historia de cada país, la correlación de fuerzas existente y las coyunturas de lucha que libraron en cada uno el movimiento obrero, conviviendo junto a la reivindicación obrera, intereses capitalistas de “refuncionalizar” dichas demandas con el fin de aumentar el lucro (Netto, 1992:18).

“ (...) el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por él capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de las clases

2 Conceptualizamos la cuestión social a partir de Netto: “Por cuestión social, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así, la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo” (Cerqueira Filho apud Netto 1992:5).

subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatos” (Netto, 1992:18).

Con el gradual reconocimiento de derechos a la clase trabajadora, derechos por los cuales se libraron largas batallas, se fue instalando un entramado de protecciones que con el transcurrir del tiempo derivó en los Estados de Bienestar en el caso de los países centrales. Sin embargo la cobertura de dichas protecciones no fue uniforme para todos los casos y en muchos países, como es el caso de Uruguay, el régimen europeo no llegó a consolidarse, aunque en el contexto regional nuestro país fue pionero en cuanto a protección social. Nos referimos aquí a la malla de protección impulsada por el batllismo.

El análisis del surgimiento de las políticas sociales nos permite conceptualizar su origen y evolución y así entender las diferentes coyunturas que determinaron en algunos casos la mejora en la calidad de vida de los trabajadores y en otros, gran mayoría, la precarización de las condiciones de vida, al dejar las trayectorias individuales libradas a los recursos propios de los mismos (Behring y Boschetti, 2009). El mercado es concebido como el espacio naturalizado donde su fuerza de trabajo debe ser vendida con el fin de asegurar su subsistencia.

Debido a la relevancia de las políticas sociales, proponemos en el presente trabajo un desarrollo exhaustivo que dé cuenta de las mudanzas de las mismas en los periodos históricos analizados. En este caso, analizaremos las características de las mismas en el marco de los Estados de Bienestar para luego realizar un análisis de las alteraciones que sufrieron las mismas a partir de la crisis de los 70 con el fin de adaptarse a las nuevas necesidades de la acumulación del capitalismo para atender a viejas necesidades.

Es de trascendente importancia identificar la naturaleza que el surgimiento de las políticas sociales tienen impreso desde su constitución, considerando como el espacio de conquista por parte de los trabajadores quienes le ganan espacios al capital. En contraposición, tenemos la perspectiva burguesa que se basa en una visión asistencialista que busca subsanar problemáticas exigiendo contrapartidas por la asistencia brindada. Recuperar la esencia de la reivindicación de derechos de las políticas sociales implica no olvidar que:

“tudo o que limita o mercado em nome de um direito social universal (ou, se preferirmos, da justiça social) e uma vitória da economia política do trabalho, isto é, de uma outra lógica de regulação social” (Coutinho, 1997:157).

De esta manera identificamos el nacimiento de las políticas sociales como la materialización de los derechos reivindicados por la clase obrera. Entender los procesos de conformación de las mismas, implica realizar una mirada crítica a la génesis de la política, develar desde que paradigma se construye el problema que la misma pretende atender, como se determina el universo de aplicación, como se determina a quienes llegara la misma y lo principal, en qué lugar es puesto el receptor de dicha política. Todos elementos escapan al alcance del presente trabajo pero constituyen elementos de problematización a tener en cuenta a la hora de analizar políticas sociales.

2- Crisis de los setenta. La reconfiguración.

En este capítulo nos proponemos presentar a manera de síntesis las principales características de los Estados de Bienestar que primaron en los tiempos del capitalismo y el desarrollo de un modelo de producción conocido como Fordista. Dicho modelo implicó la estandarización de la producción buscando una maximización de ganancias e intento involucrar la vida de los trabajadores en un ejercicio de consumo de la propia producción de manera de fomentar el crecimiento económico.

La inevitable tendencia decreciente de la tasa de ganancia del capital (Marx, 1986), sumado a los alcances de las reivindicaciones laborales que alcanzaron mejoras en los salarios y beneficios, provocó que el capital buscara su transformación con el fin de superar la crisis de sobreproducción. Los elementos involucrados en esta transformación fueron la revolución informacional y la flexibilización laboral. En cuanto a la primera, la tecnología aparece como elemento esencial para aumentar la productividad. Lo esencial es lograr con un mínimo de intervención humana la maximización de recursos en la cadena productiva (Lojkine, 1995). Por otra parte la flexibilización laboral fue uno de los elementos que exigió reestructurar la malla de protección instaurada en los Estados centrales, generando nuevos escenarios de desempleo y para los países periféricos significó la precarización mayor aún de las condiciones laborales al pasar a ser, en algunos casos, exclusivamente proveedores de materias primas (Antunes, 2005).

Este proceso implicó cambios estructurales desde y hacia el Estado que reconfiguraron el escenario mundial, en cuanto a modelos de producción. Debido a la temática evocada en este trabajo nuestro énfasis estará dado en explicar la metamorfosis del mundo del trabajo a partir de esta coyuntura, década de los 70, además de enfatizar la transformación de las políticas sociales, las cuales de una tendencia universal pasaron a ser cada vez más focalizadas en cuanto a quienes y por cuánto tiempo se puede acceder a las mismas.

Creemos que la conjunción de estos procesos nos aportan los elementos necesarios de análisis para interpretar como se han generado procesos de individualización, culpabilización y despoltización en el abordaje de la cuestión social (Danani, 2004). El devenir de los acontecimientos aquí citados implicaron la ubicación en la esfera privada

de todos los problemas causados por un sistema que contiene implícita una contradicción insuperable para el modelo mismo (Netto, 1992).

Comencemos entonces por la descripción breve de los fueron los Estados de Bienestar, el modelo de producción vigente en dicho contexto y la crisis que da lugar al desarrollo de los cambios antes mencionados.

2.1 Estados de Bienestar y Modelo Fordista. Crisis.

El espacio temporal aquí considerado se sitúa en lo que Hobsbawm (1999) identifica como la “Edad de oro”, periodo que se ubica a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y culmina con la crisis de la década de los setenta, dando lugar a la última etapa identificada por el autor para analizar el siglo XX, “El derrumbamiento” (1999). Durante tres décadas se viven procesos de crecimiento económico continuo y la industria logra grandes avances en producción y tecnología.

El modo de producción conocido como fordismo con su dinámica de optimización de tiempos taylorista, surgió en la década de los 20 y se mantuvo como de manera hegemónica en el mundo del trabajo hasta la década de los 70. Se trató de la época del “gorila amaestrado” (Antunes, 2005:29), la producción estandarizada, con actividades repetitivas para el trabajador, evitando el desperdicio de tiempo y acelerando la producción con el fin de alcanzar la máxima producción posible (Antunes, 2005). Este modo de producción perseguía el continuo aumento de la producción, generando consumo entre la clase trabajadora como lógica de retroalimentación al mercado. La integración de los trabajadores al ciclo de consumo, ofrecía una mejora en el confort en la vida de los trabajadores, a la vez que ampliaba el mercado y aseguraba la continuidad de ciclos crecientes de producción y comercialización, elementos vitales de acuerdo a lo expuesto por el keynesianismo.

“Puede decirse que, junto con el proceso del trabajo taylorista-fordista, se erigió particularmente durante la posguerra, un sistema de “compromisos” y “regulaciones” que, limitado a una serie de países capitalistas avanzados, ofreció la ilusión de que el sistema de metabolismo social del capital podía ser regulado y controlado de manera efectiva, duradera y definitiva, apoyándose en el compromiso entre el capital y el trabajo mediado por el Estado” (Antunes, 2005:24).

En esta etapa se alcanza cierto nivel de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, creando una base de seguridad social y beneficios que ampararan al trabajador frente a las contingencias de la vida y que además le aseguraran acceso a

bienes de consumo y al disfrute de tiempo libre, elementos impensables en las precarias condiciones que el surgimiento de la etapa industrial posibilitó a su fuerza de trabajo. Su surgimiento da cuenta de un largo proceso de concesión – conquista, entre los dueños de los medios de producción y la fuerza de trabajo, apareciendo el Estado ampliado (Coutinho, 1994) como equilibrante de esta relación, aun cuando el mismo es un Estado creado para el capital. Es la ubicación en la esfera pública de los reclamos realizados por la clase obrera, la atención de las necesidades de los trabajadores dejan de ser una cuestión individual de responsabilidad privada, para ser un asunto colectivizado. El Estado absorbió parte de los costos de reproducción de la mano de obra al brindar servicios públicos, como la educación (que formara mano de obra apta para el capital), la salud y otros servicios necesarios para la vida cotidiana (Braz y Netto, 2011).

De esta manera el Estado pasó a ser proveedor de servicios públicos con un alto grado de legitimación, manteniendo el escenario ideal para la convivencia entre capital y la gran masa de trabajadores.

“(…), num marco democrático, para servir ao monopólio, o Estado deve incorporar outros interesses sociais; ele não pode ser, simplesmente, um instrumento de coerção – deve desenvolver mecanismos de coesão social” (Braz y Netto, 2011).

Desde esta perspectiva encontramos al Estado, asumiendo responsabilidades que contribuyan a la viabilización del sistema capitalista, la socialización de los costos de reproducción de la mano de obra, de forma tal que se asegure la estabilidad necesaria. El Estado de Bienestar consiguió mantener un equilibrio que alcanzaba a contemplar elementos vitales para los más disímiles proyectos políticos.

Este proceso vivido por los países centrales, comienza a dar señales de agotamiento en la década de los setenta, las crisis de superproducción, elemento inherente del sistema capitalista, comenzaron a ser frecuentes aunque no se hablaba de recesión. Hobsbawm ejemplifica muy bien este fenómeno cuando relata que los europeos decidieron *“(…) inundar el mercado con sus “montañas de mantequilla” y sus “lagos de leche” por debajo del precio de coste, compitiendo así con el precio de los productores de países*

pobres. Acabó por resultar más barato comprar queso holandés en la Antillas que en Holanda” (1999:263). Surgieron voces que cuestionaban el costo del régimen de bienestar y se comenzó a plantear “sustituir el estímulo keynesiano de la demanda por una “austeridad con rostro humano” ” (Hobsbawm, 1999:411).

La propuesta de equilibrar la relación de capital trabajo, intentando redistribuir la riqueza a través de las mejoras salariales y el desarrollo de una malla de protección social, colocando al Estado en una aparente posición de “mediador”, comenzó a dar señales de fracaso.

Hablamos así del fin de una época de estabilidad política y social y un crecimiento económico continuado sin precedentes históricos.

Nos encontramos con que el modelo taylorista-fordista en el ámbito productivo, el keynesianismo como rector de la economía, con sus máximas de estímulo al consumo, producción en serie y pleno empleo, teorías y metodologías de cabecera en los países centrales, colapsan por razones intrínsecas del modelo capitalista. No fue posible mantener una producción sostenidamente creciente y con ello una masividad de la fuerza de trabajo ocupada, que a su vez fueran activos consumidores de esos bienes producidos (Montaño, 2001).

La lógica de maximización del lucro, la búsqueda permanente de mejorar sus tasas por parte del capital, lleva a que con el fin de acelerar la producción se sustituya “trabajo vivo” por “trabajo muerto” (Marx, 1984), generando así mano de obra desocupada, los cuales se transformarían en “no consumidores” en esta lógica keynesiana de organización económica. En esta línea podemos observar que las ventajas de los avances tecnológicos, principalmente los relacionados a las comunicaciones y el transporte, hicieron su aporte importante a esta transformación de los modos de producción. El capital abandonó los países centrales en la búsqueda de aquellos países que aportaran mano de obra barata, con el fin de revertir la inevitable tasa de lucro decreciente (Marx, 1984; Mandel, 1972), elemento con el que históricamente lucha una burguesía que trata de defender a cualquier precio la maximización de sus ganancias, único objetivo lógico del capitalismo, pese a

que estos ajustes representan la precarización de sectores de la población que dependen exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo como medio de sobrevivencia.

En esta mutación que realiza el capitalismo a partir de los años 70, con el fin de reinventarse y asegurarse su permanencia, Montaña señala una serie de cambios interrelacionados. En esta línea identifica, permanentes fusiones de empresas, tendencia generalizada de los capitales a buscar la inversión financiera en lugar de la inversión productiva. Por otra parte los estados flexibilizan las condiciones de instalación para los capitales extranjeros y compiten entre ellos buscando atraer cada cual a sus países las inversiones, que atraviesan el mundo buscando la opción más conveniente. Así se exoneran impuestos para promover la inversión, se flexibilizan legislaciones a medida y se crean así las condiciones más convenientes para la instalación de estas multinacionales, que bajo la promesa de creación de nuevos puestos de trabajo, precarizan condiciones laborales, aportan menos tributación, además de gestionar los recursos ecológicos de cada país a beneficio personal. El estado avanza en este camino privatizando empresas antes gestionadas por él y así abre nuevos nichos de mercado a la inversión (Montaña, 2001). Con respecto a este último punto el caso uruguayo es una salvedad a la regla, ya que desde las urnas en 1992, se decidió que las empresas públicas no fueran vendidas.

Comienza un proceso de dismantelamiento del Estado de Bienestar de los países centrales, los cuales, cuestionados por su excesivo gasto, se encontraban sin elementos de defensa, que contrarrestan los planteamientos de reestructura, cuando ante los ingresos cada vez menores debido a la pérdida del pleno empleo, fuente de financiamiento principal de este modelo, donde los aportes de los trabajadores eran los que sostenían principalmente la matriz de protección, escasearon sus recursos para cumplir su función de redistribución de recursos. Recordemos la ecuación de este Estado, el pleno empleo permitía que el aporte de la masa de trabajadores, financiara la redistribución a través de servicios y prestaciones que equilibraban los niveles de vida de la población en general. Se rompe el mutualismo intergeneracional de la seguridad social. En Uruguay y a pesar de 1992, se privatiza parte del ahorro previsional con las AFAP. Como describía Real de

Azua, cada impulso tiene su freno en Uruguay, pues, en este caso, la AFAP con la mayoría de socios es del Banco de la Republica.

Así es que se plantea un esquema de ajuste, haciendo especial énfasis en la reducción del Estado como generador de fuentes de trabajo, recorte de toda la malla de protección y mercantilización de la mayor cantidad posible de esferas de las cuales pueda desentenderse el Estado. Estos procesos desembocaron en la dualización (Vecinday, 2013) de los sistemas de protección y la focalización de las políticas sociales.

2.2 Metamorfosis laboral

Esta época, fundamentalmente los primeros años de la década de los setenta, significaron el fin de un modelo de producción que fue emblema del capitalismo desde los años treinta aproximadamente del siglo XX. Pero no estamos hablando de una crisis originada por un modelo obsoleto de maneras de producir mercancías, sino de una crisis estructural del capital.

Antunes (2005) identifica seis elementos fundamentales para comprender lo que sucedió en el periodo en cuestión. En primera instancia encontramos la caída de la tasa de ganancia, la cual presenta como principal causante el aumento del costo de la mano de obra, producto de la lucha de los trabajadores, las cuales se acentuaron desde los años sesenta. En segundo término, encontramos el factor que se presenta como fenoménico en esta época, se trata del agotamiento del “patrón de acumulación” taylorista – fordista, el cual poseía una sobreproducción que no tenía compradores. Se trataba de una crisis del consumo que se comenzaba a evidenciar debido al creciente desempleo. En tercer lugar encontramos el progresivo capital financiero que se comienza a posicionar por encima del productivo, pasando a tomar el lugar de privilegio para la especulación capitalista. Como cuarto punto encontramos la ya mencionada crisis del Estado de Bienestar, con su naciente ajuste del gasto público y por último encontramos la nueva política de privatizaciones con su consiguiente desregulación y flexibilización de la legislación que regulaba el trabajo, los mercados, entre otros elementos.

El fordismo se basó en una producción en masa de mercancías, de características principalmente homogéneas y con una estructura de producción sumamente verticalizada (Antunes, 2005). Teniendo una división de tareas muy rígidas, siendo el obrero una prolongación de la máquina, trabajando bajo la indicación del “cronómetro taylorista” que se especializó en optimizar tiempos dentro de la fábrica, daban la posibilidad al capital de aumentar los niveles de plusvalía apropiados. En este contexto entonces, *“la actividad del trabajo se reducía a una acción mecánica y repetitiva”* (Antunes, 2005: 23).

El trabajo se reducía a una tarea repetitiva, sin ningún particular sentido para el obrero, se daba un proceso de “desantropomorfización del trabajo”, no hay una conexión con la totalidad del proceso que pueda aportar una cuota de sentido a la tarea desempeñada. Se pierde el sentido del trabajo, el obrero es extraño a su propia obra, se genera alienación (Marx, 1984).

La reconfiguración del mundo del trabajo que sustituyó al fordismo-taylorismo implicó que la lógica del organización del trabajo adoptara lo que se conoció como “toyotismo”, una gestión de producción que busca la maximización de calidad y la eliminación de la sobre producción. Estos procesos buscaron ajustar el escenario a una flexibilización que asegurara los procesos de acumulación (Antunes, 2010; 2009).

“Esta reestructuración productiva se fundamentó en lo que el ideario dominante denominó como lean production, esto es, la empresa desgrasada, la empresa moderna, la empresa que constriñe, restringe, cohibe, limita el trabajo vivo, ampliando la maquinaria tecnocientífica que Marx denominara “trabajo muerto”. (...) Reterritorializando y también Reterritorializando el mundo productivo. El espacio y el tiempo se convulsionaron” (Antunes, 2010:30).

El nuevo modelo propone remover las estructuras rígidas del mundo del trabajo, grandes fábricas, producción en serie, grandes stock de mercancías, empleos “para toda la vida”, por un modelo flexible en todas sus dimensiones. Las grandes fábricas fueron sustituidas por la fragmentación del ciclo productivo, trasladando la producción a aquellos países con mano de obra más barata y especializando dicha producción a la elaboración de partes de acuerdo a la conveniencia en cuanto a costos.

En esta etapa encontramos que el capital se enfoca hacia lo intangible, el mercado financiero pasa a un primer plano en las preferencias de inversión (Iamamoto, 2011), el marketing como motor de la búsqueda de oportunidades, generando nuevos espacios de mercado, convirtiendo todas las aristas de la vida en sectores factibles de comercialización. Encontramos así que el trabajo intangible gana cada vez más espacios en este nuevo mundo del trabajo, esto sucede de la mano de la comunicación, la

publicidad, una sociedad *de “logos, de las marcas, de lo simbólico, de lo que involucra y de lo superfluo, de lo informacional”* (Antunes, 2010:31).

Esta filosofía de tornar en mercancía todos los ámbitos de la vida, elemento característico de los procesos de la “neo liberalización” (Domínguez Ugá, 2004) de las sociedades de países centrales así como de los países periféricos, con el aclamado Estado mínimo, hace que los servicios que se encontraban en manos del Estado, sean cuestionados en sus costos y eficacia, reclamando que se comercialicen en el ámbito privado. Se crean así nuevos mercados, que atienden las necesidades de energía, educación, salud y demás servicios antes públicos que pasan a ser una mercancía más, atendiendo (como ya fue especificado anteriormente) el hecho de que Uruguay fue la excepción en la región. En esta línea el Estado solo participa en aquellos sectores que no es rentable para el capital invertir y todo lo demás pasa a la órbita privada, libre a las leyes del mercado, siendo el costo – rentabilidad la relación a observar a la hora de decidir el tipo de servicios brindados en cuanto a calidad y costos. Estos elementos afectan directamente a los trabajadores antes pertenecientes al sector público estatal, quienes pasan a la fragilidad de las relaciones laborales del sector privado (Antunes, 2010). Hasta en aquellos espacios de trabajo que pertenecen al sector estatal, estas nuevas perspectivas de maximización de recursos permean las relaciones laborales, apareciendo en escena nuevos planes de gestión (Ocampo y Ros, 2011) compromisos impuestos al trabajador, fórmulas que apuntan a la calidad de servicio, a la optimización del tiempo dedicado a cada tarea, la planificación, todos elementos que buscan como fin último el aumento de la productividad, el mayor beneficio en con el menor tiempo y costo posible.

Todos estos procesos de reforma del capital, que apuntaban a la reorganización de los modelos de producción, tienen un trasfondo no reconocido o explicitado de enfrentar las luchas sociales, las cuales se intensificaron en los años sesenta y que ponían en jaque la sobrevivencia del capitalismo. La búsqueda de esta reestructuración fue volver al orden necesario para que el funcionamiento del capital siguiera su curso, aplacando el enfrentamiento obrero, un nivel de conflictividad laboral que tornaba inviable la sostenibilidad del modelo económico (Antunes, 2005).

En cuanto a las características de este nuevo modelo, el toyotismo, pasamos a citar algunas, de manera de entender las principales aristas que nos presenta el nuevo mundo del trabajo que surge a partir de los años setenta y que marca importantes diferencias con el fordismo. En primer lugar encontramos que la producción evita el estoqueo, produce a demanda, de esta manera se evita el riesgo de la sobre producción, esto da lugar a que la mercancía deja su característica de homogeneidad de la producción en serie para pasar a ser variada y diversa. En cuanto a las tareas desempeñadas por el obrero, se deja de lado la especificidad y fragmentariedad del fordismo, apostando a un obrero que trabaje en equipo y que se adapte a distintas tareas, desdoblándose en diversas funciones de acuerdo a la necesidad de la producción, además de interactuar con multiplicidad de máquinas de manera simultánea, dejando atrás el binomio hombre-máquina del fordismo. El proceso de producción es dirigido por el principio de “just a time” (Antunes, 2005:41), la optimización del tiempo, además de cómo ya mencionamos se manejan sistemas de reposición que permitan un mínimo stock. Las empresas productoras de mercancías dejaron de ser las típicas fábricas fordistas que transformaban las materias primas en una mercadería lista a comercializar, para pasar a ser una que se dedica a mínimos trances del proceso ya que terceriza la mayoría de las etapas de la producción (Antunes, 2005).

“De este modo, flexibilización, tercerización, subcontratación, círculos de control de calidad, control de calidad total, kanban, just in time, kaizen, trabajo en equipo, eliminación del desperdicio, “gerencia participativa”, sindicalismo de empresa, entre tantos otros puntos, son conducidos hacia un espacio ampliado del proceso productivo (...) círculos de control de calidad, constituyendo grupos de trabajadores que son instigados por el capital a discutir su trabajo y desempeño, con vistas a mejorar la productividad de la empresa, (...) (Antunes, 2005:41)”.

Antunes nos habla de procesos de “precarización estructural del trabajo” (2010:32), las formas, los tiempos, la flexibilización salarial, las tercerizaciones, subcontrataciones, el trabajo part time, el estímulo a los emprendimientos unipersonales, el cooperativismo como opción laboral, eclosionaron las bases del trabajo que tras la permanente

reivindicación obrera alcanzó niveles de excepcionalidad en materia de derechos en las décadas post guerra.

Esta metamorfosis se evidenció de diversas maneras de acuerdo al contexto político económico social en que se desarrolló. Si bien la precarización laboral afectó tanto a países centrales como los de la periferia, en estos últimos los efectos determinaron que se diera lugar a procesos de deterioro profundo de las condiciones laborales, hablamos de países que nunca llegaron a tener un Estado de Bienestar y donde la organización del trabajo se mantuvo en condiciones de labilidad extrema para los trabajadores. Estamos hablando de una etapa que significó un cambio de proyecto político económico a nivel mundial que buscaba reafirmar la hegemonía del capital, recomponiendo la tasa de lucro, tratando de revertir las reglas de juego que perjudicaran el objetivo capitalista (Braz y Netto, 2011).

“(…) el capital inició un proceso de reorganización de sus formas de dominación de la sociedad, no solo procurando reordenar en términos capitalistas el proceso productivo, sino buscando gestar un proyecto de recuperación de la hegemonía en las más diversas formas de sociabilidad. Hizo eso, por ejemplo, en el plano ideológico, por medio del culto de un subjetivismo y un ideario fragmentador que hace apología del individualismo exacerbado, contra las formas de solidaridad y de actuación colectiva y social” (Antunes, 2005:33).

Luego de señalar los cambios que el capitalismo realizó sobre el trabajo con el fin de revertir los efectos negativos que sobre sus ganancias ejercían las crisis estructurales, señalaremos las consecuencias que estos procesos tuvieron sobre la clase obrera.

Para la teoría neoliberal el trabajo no es más que un elemento del ciclo productivo, el cual se transformó en un elemento a reducir y abaratar con el fin de mantener los mercados funcionando. En este contexto

“(…) no existe referencia al sujeto del trabajo y a sus necesidades. El sujeto es, sí, el núcleo de un discurso moral sobre el trabajo, reconstruido al ritmo del

aumento de la desocupación y desde cuya perspectiva el trabajo es medio de humanización y, en consecuencia, una necesidad primordial para el sujeto” (Grassi, 2003:265).

El desmantelamiento de los enclaves industriales, unido a formas de producción cada vez más automatizadas, llevó a que grandes masas de trabajadores se transformaran en desocupados. Los procesos de tercerización y flexibilización de los encuadres jurídicos que contenían al mundo del trabajo perdieron contenido, acabaron con los sistemas de protección generando nuevas situaciones de extrema precariedad. El discurso moral al que Grassi hacía referencia exhortaba a aceptar condiciones de empleabilidad a cualquier precio y cualquier condición de la misma (2003). La calidad del empleo disponible es mínima, son sub empleos temporales, part time, sin contribuciones sociales que aporten un mínimo de prestaciones asociadas al trabajo (Díaz Godoy, 2005). Estas formas degradadas de trabajo han impregnado ideológicamente la sociedad de manera tal que, aquellos que se encuentran desocupados, son personas que no quieren trabajar, que no se adaptan a la nueva realidad o que no poseen las herramientas para conseguir un empleo. La calidad del empleo dejó de ser objeto de reivindicación y negociación, el objetivo es conseguirlo y de esa manera acceder a la participación en el mercado de trabajo y por su intermedio a la satisfacción de las necesidades de reproducción de la vida.

En este contexto la proliferación de empleos precarizados viene acompañados de un desempleo estructural (casi sin asistencia de políticas sociales) como peor condición, para aceptar el empleo precarizado ejércitos de excluidos, ya no nos referimos al ejército industrial de reserva de Marx, el capital hoy por hoy no necesita reserva, simplemente no tiene lugar para todos. Los que Castel (1997) denominó “inútiles para el mundo”, una masa de trabajadores sin trabajo para los cuales no existe lugar en el mercado en el cual puedan vender su fuerza de trabajo, por lo cual se consideran inútiles para el capital. La denominada metamorfosis del mundo del trabajo no ha dejado más que devastación entre la clase que solo cuenta con su fuerza de trabajo para sobrevivir.

“Esa destructividad se expresa también cuando descarta y torna superflua una parcela enorme de la fuerza humana mundial que trabaja, de la cual cerca de 1/3 se encuentra realizando trabajos parciales, precarizada o desempleada. Eso

porque el capital necesita cada vez menos del trabajo estable y cada vez más del trabajo part time, tercerizado, que se encuentra en enorme crecimiento en el mundo productivo industrial y de servicios. Como el capital no puede reproducirse sin alguna forma de interacción entre trabajo vivo y trabajo muerto, ambos necesarios para la producción de las mercaderías, sean ellas materiales o inmateriales, se eleva la productividad del trabajo al límite, intensificando los mecanismos de extracción del sobre-trabajo en tiempo cada vez menor, a través de la ampliación del trabajo muerto corporizado en la maquina tecno-científica, trazos estos constitutivos del proceso de liofilización organizativa de la “empresa seca” (Antunes, 2003:2)

En la profundización de los dispositivos ideológicos individualizantes, como explicación personal de la falla estructural, las estrategias individualizadoras y sus expresiones contemporáneas, es que nos abocaremos a trabajar en el próximo punto, llegando así a poder interpretar el mapa de políticas sociales que se aplican hoy en día y encontrar la relación de éstas con el mundo del trabajo. Dichas políticas significan la estrategia de intervención del Estado hacia aquellos que han quedado desplazados del mundo del trabajo, se trata de políticas de “*combate a la pobreza*”. (Domínguez Ugá, 2004).

2.3 Política social neoliberal. Asistencia e individuación.

Los cambios estructurales vivenciados a partir de la década de los setenta significaron que las relaciones humanas se reconfiguraran radicalmente adoptando, como ya comentamos, una ideología individualizante que transversalizaba todos los aspectos de la vida. Así es que nos encontramos con nuevas formas de concebir la política, lo económico, lo cultural, se trató de cambios que buscaron sustituir totalmente las bases sobre las que se sentó la sociedad en las décadas pos guerra, señalándolas como inviables, un fracaso que tenía sus bases en la centralidad del Estado.

“El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas” (Harvey, 2007:6).

La crisis del modelo de bienestar que se vivenció en los años setenta fue interpretada como una falla originada por el alto costo de la malla de protección brindada por el Estado, ocultando de esta manera el origen real del problema, la crisis del sistema capitalista debido a la tasa decreciente de lucro, fenómeno inherente del mismo. Así es que el camino sugerido e implementado fue la reducción de las esferas de intervención del Estado, habilitando al mercado como única alternativa de suministro de todos los bienes y servicios necesarios por la sociedad (Hayek, 2006).

“Crisis del Estado de Bienestar, crisis de acumulación, crisis del régimen social, de la sociedad del trabajo, eran los conceptos que buscaban explicar las bajas en las tasas de ganancia del capital, el aumento desmedido de la deuda de los Estados nacionales (al menos en relación con su capacidad de control y pago de la misma), el estancamiento de las economías, los signos de empobrecimiento de

amplias masas de la población, el aumento de la desocupación” (Grassi, 2003 : 31).

Desde los setenta, de alguna manera u otra, con mayor profundidad o no, explícitos o disimulados, por iniciativa propia u obligados por algún organismo supra nacional, todos los Estados han asumido elementos de la teoría neoliberal. Así encontramos, flexibilización laboral y fiscal para las empresas empleadoras, privatizaciones de sectores antes públicos, desregulaciones de áreas claves de la economía (Harvey, 2007). El Estado interviene solo en aquellos sectores en los cuales el mercado no tiene interés de explotar porque no son rentables, o asistiendo situaciones de extrema pobreza como para garantizar mínimos de subsistencia temporales hasta que los beneficiarios puedan reinsertarse en el mercado.

El punto de partida de la ideología neoliberal es hablar de libertades individuales, no encontraremos en todo su discurso la conceptualización de colectivo, sino que desde el otro extremo se reivindica el individualismo en todos los aspectos de la vida (Harvey, 2007). Como decía Margaret Thatcher la dama de hierro, no hay sociedad sino individuos. Lo importante es asegurar la libertad de cada individuo de manera que el mismo pueda hacer uso de sus capacidades aplicadas al mercado y así resolver sus necesidades, las cuales son igualmente individuales. De esta manera las historias de vida de cada ser humano quedan libradas al uso que el mismo de los recursos instrumentales con que cuente para resolver en el mercado su subsistencia, cualquier falla queda perfectamente justificada por la inexistencia de herramientas adecuadas para desempeñarse en el mercado o factores de índole moral que afectan un correcto desempeño individual.

Cuando hablamos de Estado reducido, nos estamos refiriendo a un Estado no interventor en el mercado, no asume roles que pueden ser asumidos por él, pero si se trata de un Estado fuerte en delinear marcos legales, instituciones que aseguren el orden necesario para que la reproducción de capital se dé sin exabruptos. Se trata de un estado mínimo para el trabajo pero maximizado para el capital. El derecho, la propiedad privada, el ejercicio de la fuerza para asegurar la permanencia de las instituciones, son algunos de los elementos fuertes de esta nueva expresión estatal del orden burgués en tiempo de

“derrumbe” (Hobsbawm, 1999). La ley es el amparo de esta teoría, en ella se encuentran aseguradas las instituciones que legitiman las libertades y protecciones que el neoliberalismo proclama, la libertad de mercado, libre comercio, la propiedad privada. Se logra desarticular cualquier acción colectiva que reivindique otros derechos no contemplados en este marco, si hay un conflicto se resuelve con el respaldo de la ley en el ámbito jurídico, los problemas se resuelven legalmente (Harvey, 2007).

Este proceso de implantación de la teoría neoliberal, el cual en países centrales adoptó la estrategia de reducción de los Estados de Bienestar, tuvo un fuerte impacto en el resto de los países y fundamentalmente en el caso de los latinoamericanos, los cuales se encontraban en esos años en pleno desarrollismo (Domínguez Ugá, 2004). Este intento de desarrollo se llevó a cabo a base de endeudamiento, elemento crucial para que América Latina se viera obligada a negociar a posteriori el pago de la misma, aceptando desde el exterior condiciones políticas, económicas y sociales que generaran las condiciones de repago del auxilio recibido (Domínguez Ugá, 2004). Estos ajustes sociales, económicos y políticos que generarían las condiciones para la implementación de teoría neoliberal, fueron las dictaduras militares, empezando por la de Pinochet en Chile, que fue “*o governo precursor das práticas neoliberais: forte desregulação, desemprego maciço, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatização dos bens públicos*” (Anderson apud Domínguez Ugá, 2004:56).

Con la intención declarada de hacer que América Latina superase la crisis, un equipo de economistas elabora en Washington un recetario a ser aplicado por todos los países en situación de deuda que prometía solucionar los problemas y permitir que los países retomaran el camino del crecimiento intentado con los anteriores experimentos desarrollistas. Este decálogo denominado Consenso de Washington, fue el elemento tomado por el Banco Mundial y el FMI como condicionamiento a proporcionar el salvataje a los países tercermundistas. Estas directrices exigían disciplina fiscal o gasto público mínimo, el gasto realizado debía ser realizado solo en los espacios que al mercado no le interesara invertir, debía aplicarse una reforma tributaria que aliviara las cargas al capital, el mercado financiero debía ser liberado, estableciendo por él mismo la tasa de interés, se debía generar estabilidad de la tasa de cambio, liberalización del

comercio, eliminación de toda defensa de inversiones del exterior, las empresas estatales debían ser privatizadas, no se debían restringir la entrada de nuevas inversiones al sector, o sea el Estado no podía mantener monopolios y finalmente se exigía un marco jurídico que asegurara los derechos de propiedad (Williamson apud Domínguez Ugá, 2004). De esta manera, a cambio de financiamiento, los gobiernos quedan a merced de directrices externas que dictaminan el qué y cómo hacer las cosas.

Desde los años ochenta encontramos al Banco Mundial, como agente principal en la recomendación de pasos a seguir por parte de los países periféricos para afrontar las crisis estructurales. Específicamente se dice a los gobiernos que deben actuar como complemento de los mercados, atendiendo aquellos enclaves que el mercado no atiende por no ser rentable.

“o Estado deve, por um lado, facilitar e garantir o bom funcionamento dos mercados; seu papel seria delineado pela necessidade de construírem-se novas instituições, modificar as existentes e eliminar as que não servem mais para tal objetivo” (Domínguez Ugá, 2004:57).

Si nos concentramos en lo que refiere al mundo del trabajo el Banco Mundial caracteriza dos categorías que refieren al individuo inserto o no en él, encontramos a los que están integrados al mercado laboral, siendo ésta la situación adecuada que genera una sociedad eficiente y por otra parte están aquellos que no han logrado ingresar o mantenerse en el mercado laboral los cuales serían el objetivo de las políticas sociales focalizadas (Domínguez Ugá, 2004). El Estado debe velar por la manutención de la flexibilidad de los mercados laborales como elemento necesario y suficiente que asegura que los procesos de acumulación capitalista sigan su curso. El resultado de esta flexibilización ya fue abordado anteriormente, siendo destacados los procesos de precarización laboral, baja de salarios, informalidad, inestabilidad de los puestos de trabajo y pérdida de protecciones alcanzadas en el pasado producto de las reivindicaciones sindicales. En este punto el proyecto neoliberal es particularmente hostil, la organización colectiva que represente una amenaza al capital es disciplinada o reprimida desde el Estado.

El resultado de las políticas de ajuste, la precarización laboral, la informalidad, el desempleo estructural que afecta a grandes proporciones de trabajadores, queda reducido en la estrategia de intervención del Banco Mundial a combatir la pobreza, la cual es definida como la *“incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo”* (Domínguez Ugá, 2004:58). De esta definición surge lo que el Banco Mundial reconoce como un patrón de vida mínimo, el cual es medido de acuerdo a la capacidad de consumo de los individuos, consumo que les permita atender necesidades básicas, entre ellas las de nutrición y que al mismo tiempo permita una exigua participación en la sociedad a la cual pertenece. En esta línea de caracterización todo aquel individuo que no tenga los recursos que aseguren ese mínimo de consumo será pobre. Esta situación de pobreza debe ser abordada prestaciones sociales que puedan atender la situación concreta. De esta forma el Banco Mundial defiende el crecimiento económico como el medio que brinda oportunidades a más personas, el efecto derrame que por efecto involuntario del crecimiento se vierten los beneficios a todos. En cuanto a las políticas propuestas las mismas son focalizadas teniendo como eje el aumento de las capacidades de los individuos, estaríamos hablando de inversión en capital humano (Domínguez Ugá, 2004). Estas concepciones individualizantes atraviesan todas las dimensiones de la vida de aquellos a quienes este tipo de políticas apunta.

“(…) entiendo por “individualización” de la protección a una forma específica de la orientación de la protección social que se caracteriza por atar las condiciones de vida de las personas a la situación y las practicas, en sentido amplio, del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación con y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores” (Danani, 2005:2).

Se dan así procesos de individualización, el problema no es colectivo, no se trata de una falla del sistema de producción, sino que el énfasis se da en la responsabilización particular de cada individuo. Cada persona es la responsable por su trayectoria de vida, el desarrollo de capacidades que le permitan atender sus necesidades particulares, se

incorpora en este punto el concepto de capital humano³, el mismo sostiene que las diferencias en la situación de cada individuo se basan en las diferencias que estos tienen en la cantidad y calidad de dicho capital (Domínguez Ugá, 2004). El mercado debe crecer y actuar libremente para estar a disposición de las personas para lograr allí la satisfacción de sus necesidades. Los casos en que esto no se puede concretizar son ocasionados por la incapacidad de los individuos de interactuar con las reglas de juego vigentes y aquí se justifica la intervención del Estado, se debe “habilitar”, “encausar”, “capacitar”, “empoderar” a los individuos para que puedan interactuar con el mercado y así resolver sus necesidades. Retornando al escenario del mundo de trabajo:

“Es precisamente en este contexto, caracterizado por la disminución de los recursos personales derivados del mercado de trabajo, en el que la determinación neoliberal de transferir nuevamente al individuo toda la responsabilidad por su bienestar adquiere un carácter doblemente perjudicial. (...) La incapacidad personal se atribuye por regla general a fracasos personales y, en la mayoría de los casos, se culpabiliza a las víctimas de su situación” (Harvey, 2007:85).

Por lo tanto, en esta línea de teorización estamos frente a problemas individuales que deben ser abordados particularmente. Así es que la malla de protección social que el Estado de Bienestar instaló, - conquista de los trabajadores a través de años de lucha y concesión del estado burgués como medio de legitimación- en este nuevo escenario deviene en situaciones particulares que requieren ser atendidas individualmente.

Estas políticas sociales son construidas desde aquella conceptualización del Banco Mundial que asume que la sociedad está formada por dos tipos de individuos: los capaces de desempeñarse en el mercado laboral de forma eficiente y adaptativa y los incapaces de hacerlo, estos últimos se encuentran inhabilitados por carecer de los instrumentos necesarios para hacerlo. Los individuos que no logran insertarse en el mercado de trabajo,

³ El concepto de capital humano hace referencia al acumulado de capacidades que cada trabajador tiene a la hora de enfrentar el mercado laboral. Domínguez Ugá lo sintetiza en cuatro puntos:“(1) aumento da educação dos trabalhadores, (ii)estes terão suas habilidades e conhecimentos melhorados, (iii)quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador;(iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o individuo” (Domínguez Ugá, 2004:59).

según esta teoría, debido a su incapacidad, son los que el Banco Mundial identifica como pobres y dirigidas a ellos se elaboran las nuevas políticas sociales.

“O “mundo do trabalho” sofre, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores “empregados” e “desempregados”) agora forma um conjunto de indivíduos atomizados: os “competitivos” e os “incapazes” (pobres)” (Domínguez Ugá, 2004:60).

El rol del Estado mínimo es atender a los que quedaron por fuera de los espacios laborales, el resto de la sociedad ya tiene garantizada su subsistencia por su propia generación de recursos. De esta manera quedan justificadas las políticas sociales focalizadas, las cuales están lejos de una concepción de justicia sino por el contrario actúan subsidiando precariamente las carencias sufridas por esta población (Domínguez Ugá, 2004).

Las políticas sociales ya no se basan en un “pacto social” (Behring, Boschetti, 2009:71) como sucedió en la etapa anterior del capitalismo, sino que ahora las encontramos aplicadas como medida subsidiadora que busca legitimar el orden social. La focalización neoliberal atiende las situaciones de extrema pobreza otorgándoles un mínimo de sobrevivencia a aquellos que no han logrado un lugar en el mundo del trabajo.

“Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise” (Behring, Boschetti, 2009: 156).

Estas políticas basan su estructura en tres principios neoliberales encontrados sistemáticamente a saber, privatización, reduciendo la participación estatal en las funciones productivas; focalización, las políticas se repliegan de la universalidad a la identificación precisa de los destinatarios, los cuales serán la menor cantidad posible de

personas las cuales recibirán exiguos recursos por un tiempo acotado a la mínima expresión posible. La tercera y última de estas bases es la descentralización, no con el sentido de transferencia de poder sino como transferencia de responsabilidades a la esfera privada de la gestión de la protección social, o sea, implementación y aplicación de políticas sociales por parte de la sociedad civil (Behring y Boschetti, 2009).

Estos elementos actuando simultáneamente pulverizan toda concepción de derecho de las políticas sociales, se tratan de intervenciones mínimas de parte del Estado que en los últimos años han adoptado la forma de transferencias de renta condicionadas. Las políticas además de ser de muy mala calidad, exigen que los destinatarios demuestren su calidad de merecedores. Cuando nos referimos a mala calidad apelamos a la caracterización de las actuales políticas sociales, siendo de exigua transferencia de recursos, para un grupo reducidos de destinatarios y durante un periodo determinado de tiempo, “poco, para pocos por poco tiempo” (Baraibar, 2007). Se trata de una doble estigmatización, la culpabilización de la situación actual y la responsabilidad de que cumple con los requisitos que lo convierten en objetivo de las precarias políticas sociales que el Estado asigna. Estamos frente a los pobres merecedores.

“(…) dos demostraciones: (a) la de la necesidad (entendida como carencia) de un cierto conjunto de bienes y servicios considerados básicos y por los que el individuo a demostrado esforzarse sin éxito; y (b) la demostración de la disposición al esfuerzo, por la que el sujeto merece la ayuda” (Danani, 2008:43).

En el discurso neoliberal no se habla de igualdad, ya que dicho concepto remitiría a la totalidad de la sociedad, por el contrario se establece el concepto de equidad, el cual establece la necesidad de mínimos para los integrantes de la sociedad. Se habla de equidad y se pasan por alto las desigualdades, ya que el acceso a mínimos de subsistencia no revierten la desigualdad entre clases (Danani, 2008). El cuestionamiento no es a la erradicación de la pobreza, sino al trato diferencial que el concepto equidad define, la especificidad, lo concreto, lo situacional y que “desertó de temáticas y de horizontes colectivos” (Danani, 2008: 43).

En este contexto de precarización de las políticas sociales, donde su principio rector es la focalización, se desarrollan procesos basados en la consigna de la privatización de la llamada “cuestión social”. Se trata de procesos de individualización y comunitarización de la protección (Danani, 2008). Los procesos de individualización se llevan a cabo relacionando directamente las condiciones de vida de los destinatarios de las políticas a su situación particular y la reconstrucción de su historia de vida (Danani, 2008). Este proceso no hace más que asignar al individuo la responsabilidad de las condiciones de vida que atraviesa, por los errores y aciertos de su vida. En este sentido se aplica una mirada moralizante que determina de que manera debería haber vivido la persona para lograr que su situación no sea la que actualmente vivencia.

En cuanto a la comunitarización, “es una forma de protección por la que se descarga la responsabilidad de la protección sobre las espaldas de grupos primarios” (Danani, 2008:45). Aquí asistimos a la privatización de problemas que corresponden a la esfera pública y que se transforman en cuestiones despolitizadas, relegadas a lo particular o privado. La estrategia frente a la precariedad de las condiciones de vida de las personas es la búsqueda de los recursos cercanos, sean familiares, redes, recursos disponibles a nivel territorial. Se trata de un retorno al ideal comunitario, a esa solidaridad de los pares para hacer frente a la adversidad, asumiendo la responsabilidad de subsidiar problemáticas de orden público.

Estos procesos, individualización y comunitarización, han contribuido a invisibilizar el eje de cuestionamiento de todo esto, la necesidad de que se abandone la práctica de considerar como particular problemas que son de orden público y compete a la sociedad trabajar colectivamente en el avance de los derechos sociales.

“Las transformaciones en el mundo del trabajo – que el siglo XX se había convertido en ámbito de acción estatal legítima justamente por haber alcanzado el estatus de cuestión política – fueron un eje de ese retroceso. De su mano, las pertenencias político-sociales y los status (ciudadanía, trabajador/a, asalariado/a) perdieron capacidad de organización de las condiciones de vida, lo que fue modelando una menor responsabilización social por el bienestar de las

personas y una reorientación (no una disminución) del papel del Estado en este terreno” (Danani, 2008:46).

De todo lo expuesto se desprende la necesidad de analizar las políticas sociales teniendo en cuenta la presencia o no de las características antes descritas, llegando así a la ideología presente detrás del discurso que se esboza. La mirada crítica de las políticas vigentes nos permitirá establecer cuánto hay de continuidad y cuanto de ruptura con el enfoque neoliberal que afectó de un modo u otro a todos los países alrededor del mundo.

Para el objetivo de nuestro trabajo entonces, delinearemos un breve contexto histórico local con el fin de situar las políticas sociales y en particular programas de integración al mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo.

3- El caso uruguayo

En el presente capítulo delinearemos los principales acontecimientos que configuran el escenario político, económico y social del país desde mediados de siglo pasado hasta nuestros días. El punto de partida será una breve descripción de lo que planteaba el modelo neobatllista y la finalización del mismo. Consideramos este acontecimiento como un punto de inflexión que establece una serie de modificaciones al rumbo que tomaría el país en materia política y económica que afectaría a la sociedad toda.

Nuestro país se caracterizó por una temprana matriz de protección social universalista, que se desarrolló en la primera mitad del siglo XX, con altos porcentajes de cobertura en educación, salud y trabajo (Midaglia y Antía, 2007).

El neobatllismo aparece en la mitad del siglo XX proponiendo *“la industrialización por sustitución de importaciones como uno de los factores que permitiría igualar democracia, progreso, justicia social y orden bajo la protección del dirigismo del Estado”* (Ruiz et al, 2008). El ideal neobatllista proponía un Estado fuerte y presente en la mediación de los intereses contrapuestos, aceptando y avalando la existencia de clases, proponía la relación consensual entre las mismas. La atención de las demandas populares es considerada beneficiosa para toda la sociedad, aun para las clases privilegiadas (Alfaro y Caetano, 1995). El mantenimiento del orden social es el objetivo del Estado neobatllista.

“El neobatllismo tuvo un fuerte apoyo entre la clase obrera. Sin embargo, su discurso no era solamente policlasista sino conscientemente no clasista, presentándose como una alternativa a una política basada en divisiones de clase. De acuerdo con esto, los trabajadores participaban en la vida política no en cuanto tales, sino en cuanto ciudadanos del Estado batllista (y clientes de la maquinaria política del Partido Colorado)” (Alfaro y Caetano, 1995).

El proyecto promovido desde esta fuerza política implicaba que se garantizara la reproducción de la fuerza de trabajo y se fortaleciera el mercado interno. Se aplicó una

política social que buscaba el incremento del salario real, la meta del pleno empleo, el generar marcos jurídicos sociales que amparan las clases populares y una fuerte huella estatal en la economía, lo cual generó relaciones clientelísticas (Cores, 1989).

Sin embargo la ejecución del proyecto neobatllista se encontró interceptada por las consecuencias de la crisis económica y política en que se vio sumergido el país. Nuestro país nunca logro trascender la dependencia económica del exterior, el proyecto ISI no logro afianzarse y los volúmenes de ingresos más importantes del país seguían proviniendo del agro y se comercializaban materias primas o con un mínimo de valor agregado. Así es que ante la retracción de las compras de los mercados europeos, el fin de los conflictos bélicos, Uruguay sufrió la negativización de su balanza comercial. Desde los sectores productores la disconformidad era aguda por la caída de las exportaciones y además el sistema de cambios diferencial que transfería recursos a la industria, la industria no transitaba la prosperidad proyectada y el movimiento obrero se movilizaba ante la creciente desocupación y subida de precios que precarizaban crecientemente su calidad de vida.

En nuestro país el movimiento obrero logró mantener independencia del Estado y los partidos tradicionales de origen burgués, de manera que la clase obrera pudo fortalecer su espacio de lucha (Cores, 1989).

Cuando el régimen salarial y de seguridad social se vio amenazado por el cambio de coyuntura internacional (Plan Marshall para la reconstrucción de Europa y la reconversión industrial de EE.UU.) haciendo que el desempleo creciera y los empleos se precarizaran, el movimiento obrero se movilizó realizando huelgas importantes que afectaron todos los servicios públicos. Si bien se intentó sostener el ensayo de industrialización del país, las presiones del FMI sobre el país determinaron que se ajustara el tipo de cambio y el dólar se elevó al doble de su valor, acarreando consecuencias nefastas a la economía local (Ruiz et al, 2008).

En 1959, accede al gobierno el Partido Nacional por primera vez, constituyendo esto un viraje ideológico hacia una visión más conservadora contemplando los sectores más “afectados” por políticas de redistribución aplicadas por el neobatllismo. Concretamente

hacemos referencia a aquí a los grandes productores terratenientes rurales, la oligarquía rural. El período de bonanza económica, signado por la II Guerra Mundial hasta la Guerra de Corea llega a su fin junto con el intento de modelo de sustitución de importaciones que pretendía apuntalar un sector industrial que llegara a tener el mismo nivel de protagonismo que el sector ganadero, tradicional sector de generación de riqueza en nuestro país (Acosta, 2005).

El sector agro exportador se vio beneficiado con el fin de los cambios múltiples que determinaban diferentes valores del dólar de acuerdo al sector. Por otra parte se tuvo que recurrir por primera vez a un préstamo del FMI, firmando la primera carta de intención que condicionaba el ejercicio fiscal del país. El nuevo escenario determinó una situación económica crítica que desató fuga de capitales, inflación, aumento del protagonismo de la banca privada, perdiendo de esta manera el protagonismo del Banco República. Para los trabajadores esto significó baja de los salarios reales y un incremento del costo de vida que inquietó al movimiento obrero (Ruiz et al., 2008). En 1959, se crea el CIDE, la cual tenía por objetivo la concretización de un proyecto desarrollista para el país (Acosta, 2005).

El movimiento obrero el cual tuvo una organización temprana en nuestro país, señalando como hito la Unión General de Trabajadores que con iniciativa del Partido Comunista se conformó en 1942, llega en 1966 a conformar una central única, CNT, Convención Nacional de Trabajadores (Broquetas et al, 2008).

“(...) los trabajadores agremiados enfrentaron el descenso del salario real y la pérdida de varias conquistas sindicales realizando paros (sectoriales y generales), huelgas y movilizaciones en todo el territorio” (Broquetas, 2008:166).

Nos encontramos con un periodo de extrema conflictividad, el advenimiento del MLN⁴, las medidas prontas de seguridad de Pacheco⁵, la ampliación de potestades de las fuerzas armadas. La aparición de los sectores políticos de izquierda, reunidos en un acuerdo programático en el Frente Amplio, terminó con la hegemonía política de los partidos tradicionales, logrando en la primera elección en que participó el 18, 28% de adhesión del electorado (Broquetas, 2008).

Con respecto a la situación internacional, la Revolución Cubana marcó un punto de inflexión importante en la historia del continente y acentuó los procesos que aseguraran la hegemonía estadounidense en el continente como combate a la emergencia de la izquierda. Así es que comenzando por Chile y recorriendo todo el continente asistimos a una ola de dictaduras militares que contribuirían a terminar de implantar por la fuerza un nuevo proyecto económico de reconversión del capital y sus formas de producción, el ya analizado neoliberalismo. Nuestro país comenzó el camino neoliberal desde 1959, y el tumultuoso escenario de crisis política y económica derivó en el golpe de Estado de 1973 (Yaffé, 2009).

La situación de los trabajadores empeoró ya que estaban siendo sucesivamente perjudicados con los cambios realizados a nivel económico, inflación y desempleo creciente enfrentaron además, la congelación de salarios decretada por Pacheco, que le situó el peso de la crisis sobre los hombros de la clase obrera (Broquetas, 2008). Este

4 El surgimiento del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaro (MLN), surgió como denuncia de un sistema político en crisis y que planteaba la transformación de la sociedad por medio de la ruptura revolucionaria. Se proponía la estrategia foquista como el instrumento que proyectaría la revolución a toda la sociedad. En los primeros meses de 1972 la guerrilla fue completamente derrotada por parte de los militares, institución designada por el presidente Pacheco para “la conducción de la lucha antisubversiva” (Caetano, 2005:305)

5 Jorge Pacheco Areco asumió la presidencia en 1967 luego de la inesperada muerte de Gestido, siendo su mandato caracterizado por un alto contenido autoritario. La orientación económica del país oscilaba entre la ortodoxia fondomonetarista y aristas desarrollistas que no lograban la estabilidad, acudió a la conformación de un equipo empresarial, lo cual fue interpretado desde sectores de izquierda como la libertad de acción para una oligarquía que ya no utilizaba políticos de intermediarios. La aplicación de Medidas Prontas de Seguridad, recurso que inhibe los derechos individuales, facilitó los procesos de represión de los sectores opositores al ajuste realizado desde el gobierno, la denuncia y protesta desde partidos de izquierda, medios de comunicación y agrupaciones sociales quedaba acallada bajo la ilegalidad (Caetano, 2005).

escenario culminó por empeorar aún más cuando una vez realizado el golpe de Estado, la única herramienta de organización para reivindicar sus derechos fue proscrita. La reciente CNT que nucleó todas las centrales de trabajadores fue declarada ilegal y en agosto de 1973 el derecho a huelga fue suprimido. Los estudiantes que estaban teniendo un rol protagónico en la denuncia social de la época, también fueron reprimidos, llegando a quedar bajo tutela de las fuerzas armadas toda la Universidad de la República (Broquetas, 2008).

La salida de la dictadura estuvo signada por la lucha de partidos políticos y movimientos sociales, gran parte de la sociedad se posicionó en un lugar de rechazo absoluto al régimen. Fueron los partidos políticos quienes firmaron el pacto del club naval, buscando una negociación que generara la apertura hacia la democracia, el frente amplio, el colorado y la unión cívica, la excepción fue el partido nacional que estuvo en contra del mismo.

“Los movimientos sociales – cooperativas de vivienda, organizaciones de DDHH, de ollas populares-, y las organizaciones sindicales (PIT), y estudiantes (ASCEEP), tuvieron un papel trascendente, especialmente en los años 83 y 84, en la movilización de la sociedad contra el régimen y en la reconstrucción y multiplicación de arenas opositoras (Corbo, 2007: 30).

El primer gobierno democrático enfrentó las consecuencias económicas de la crisis de 1982, “quiebre de la tablita”. Además de lo coyuntural por dicha crisis, la economía del país se encontraba devastada por la estrategia económica que llevo a cabo el régimen militar, la deuda externa pasó de 447 millones de dólares en 1967 a 4664 millones de dólares en 1984, estrategia dirigida por el FMI (Yaffé, 2009). La pobreza se situaba en un 46,2 % del total de la población (Midaglia, 2007).

La década de los 90 comienza con un gobierno del Partido Nacional, que acentúa el enfoque neoliberal iniciado durante la dictadura, buscando empujar los salarios a la baja, debilitar la acción estatal en áreas sociales con el empobrecimiento de las políticas, contrarreforma fiscal que aliviara los impuestos sobre la renta y se enfocara en el consumo, con una fuerte desregulación laboral que, en este punto, colocó a nuestro país

fue como el más flexible de América Latina (Falero, 2008). Sin embargo, la privatización de empresas públicas, fue detenida por los movimientos sociales. También la implantación de una política monetaria restrictiva que se reflejó en crecimiento del desempleo (Falero, 2008).

Aunque en nuestro país el proyecto neoliberal no fue tan agudo como en el caso de Argentina con la privatización de los servicios públicos, se asistió un proceso de retiro del Estado en la intervención en ciertas áreas, ejemplos de esto fueron las desmonopolizaciones de correos y seguros así como la apertura al ingreso de competidores como en el caso de las telecomunicaciones (Falero, 2008). En esta etapa tenemos el auge de la sociedad civil actuando como ejecutora de políticas sociales, tendencia que nunca fue revertida ni aún en pleno gobierno progresista.

En relación al desarrollo de nuevas políticas sociales y especialmente a un proyecto tecnocrático de eficacia y eficiencia, en este periodo se desarrolló el PRIS desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con “(...) *la primacía de criterios técnicos en la formulación de políticas sociales en detrimento de aquellos de naturaleza política*”. (Midaglia, 1998: 79-80).

“Los imperativos más notorios que se desprendían de la lectura de los documentos originales del PRIS referían a: (i) la promoción de políticas focalizadas, determinadas por criterios estrictamente `objetivos`, tales como: línea de pobreza y/o necesidades básicas insatisfechas” (Midaglia, 1998:82).

El objetivo del PRIS, fue “(...) *encauzar la ayuda a las poblaciones carenciadas e intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquellas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista*” (Midaglia, 1998:80).

La estrategia neoliberal permeó todos los sectores de la sociedad naturalizando las nuevas formas de relacionamiento entre Estado y sociedad y aún al interior de la misma.

“El hecho es que la visión de liberar el juego de los agentes económicos, de favorecer posturas maximizadoras del cálculo y la estrategia, fue impregnando

con fuerza otros espacios sociales, generando habitus y transformando fuertemente el tejido social. Existieron transformaciones profundas de las relaciones sociales, con fuerte connotación de devaluación de expectativas sobre la intervención del Estado en diferentes ámbitos. La subjetividad colectiva se transformó regresivamente, con un quiebre de la conexión entre resolución de necesidades y derechos sociales (Falero, 2008:121).

En 1995 asume la presidencia nuevamente Sanguinetti, con un escenario de paridad de fuerzas que planteaban la necesidad de una coalición de gobierno que permitiera llevar adelante algunas reformas consideradas necesarias y que mantuvieran una mayoría estable en el parlamento (Caetano, 2005).

El periodo de gobierno de 1995 – 2000 estuvo signado por reformas que cambiaron sustancialmente dimensiones de importancia a nivel político, económico y social. La Seguridad Social paso a ser de modalidad dual, además del Banco de Previsión Social se implementó un sistema de ahorro y capitalización individual gestionado por empresas privadas, aunque se habilitó que el Banco República administrara fondos también. En este periodo encontramos también la reforma de la educación que buscaba transformar la educación en el móvil integrador que tuvo en otras épocas. Se reformaron planes y programas, se diversificó la educación secundaria, amplió la educación obligatoria a 4 y 5 años, implemento escuelas de tiempo completo, se descentralizó la formación docente, todo este proceso se dio de forma autoritaria y centralizada. El otro ítem de reforma fue el Estado, promoviendo la baja de cantidad de funcionarios además de elementos de gerencia descentralizada, enfocando la atención en la productividad y flexibilización de procesos. Por último destacamos la reforma política, que modificó los mecanismos para acceder a la presidencia de la república incorporando el balotaje, que buscó el bloqueo del acceso al poder del bloque de izquierda, objetivo que alcanzó en las elecciones de 1999 (Caetano, 2005).

Desde 1999 se comenzó a evidenciar señales de preocupación a nivel económico en la región, a las cuales nuestro país no se encontraba a salvo. Comenzando por la cesación de pagos de Rusia en 1998, siguiendo por Brasil en 1999 quien fue uno de los primeros afectados, desestabilizando la región. Argentina vio afectado su comercio con Brasil,

además de evidenciar problemas fiscales y de orden cambiario, en el 2001 ya tenía comprometida su deuda pública (Steneri, 2011).

En este encuadre si analizamos los números de nuestro país nos encontramos con un PBI de 20 mil millones de dólares en 1999 a uno de 11 mil millones de dólares en 2002, pasando a rendimientos per cápita tenemos 6300 dólares en 1999 a 3600 en 2002 (Caetano, 2005).

“En el fondo del barril, que fue para casi todos los indicadores el año 2002, se observa un incremento de 26% del IPC, una caída del salario del 10%, un incremento del desempleo urbano de hasta el 17%. La deuda pública interna y externa representaba entonces el 92 % del PBI, mientras que en el 2003, aun después del exitoso canje, la deuda pública representaba el 111,3 % del PBI” (Caetano, 2005:419).

En este contexto el Uruguay, vio disminuído su sector industrial, las inversiones extranjeras se retrajeron, el sector agropecuario llegó a tener comprometido el 100 % de su producción en forma de deuda y la banca privada se vio sacudida por el quiebre de bancos que o sufrieron retiros masivos de depósitos o fraude por parte de sus principales accionistas. La salida al desastre se obtuvo a partir del respaldo de organismos internacionales y el gobierno de EE.UU. firmando una “nueva y gravosa Carta de Intención” (Caetano, 2005:421). Un nuevo ajuste fiscal estaba comprometido.

“Los objetivos del gobierno a partir de 2003 quedaron fuertemente condicionados por los términos de referencia de las dos Cartas de Intención firmadas con el FMI en la primera mitad del año. El programa era relativamente clásico: se buscaría el crecimiento compatible con el control inflacionario, se exigirían las cuentas públicas – a través del esfuerzo de la población y del gasto estatal- hasta alcanzar un superávit fiscal primario equivalente al 3,2% del derrumbado Producto Bruto y se demandaría un compromiso a favor del mantenimiento del tipo de cambio flotante” (Caetano, 2005:465).

Si bien se logró negociar la deuda y la estabilidad económica y financiera comenzó a asomar en el corto plazo, la situación social del país fue crítica. La mitad de los niños del país era pobre, la indigencia alcanzó al 4,7% en 2004 y la pobreza al 39,6% (Yaffé, 2012).

En este escenario llega al gobierno central la coalición de izquierda, proponiendo cambios en la orientación económica y social de gobierno, acompañado esto de un período de estabilidad económica internacional, lo cual fue positivo para la gestión. Se proyectaba como principales líneas a desarrollar, políticas de reducción de la pobreza, cambios tributarios, reforma del sistema de salud y restablecimiento de los Consejos de Salarios (Dassatti y Márquez, 2012). Con estos objetivos directrices se creó el Ministerio de Desarrollo Social mediante la Ley nro. 17866 el 18 de marzo del año 2005. Desde el flamante Ministerio se elaboró el PANES, que se aplicó durante dos años con el fin de realizar un embate a la situación de pobreza crítica en que el país había quedado sumido luego de la crisis.

“En un contexto de recrudescimiento de los procesos de exclusión social se comenzaron a ensayar un conjunto de políticas sociales de combate a la pobreza” (Midaglia et al, 2010:126).

En esta línea es que se firma con el FMI una nueva Carta de Intención el 8 de junio de 2005, en la cual Uruguay recibía aproximadamente 1.124 millones de dólares y en la misma se explicitaba como objetivo: *“mejorar las condiciones de vida de la población de Uruguay de forma equitativa y permanente”*, siendo el instrumento *“una estrategia de desarrollo global”* (Carta de Intención al FMI, 24/05/2005, apud Dassatti y Márquez, 2012).

La estrategia de desarrollo propuesta por el gobierno se basaba en tres cimientos, un programa económico que apuntara al aumento de la inversión, el estímulo al empleo y crecimiento económico, un plan de emergencia social para erradicar la pobreza crítica y reformas estructurales exigidas por el FMI. Entre estas reformas se encontraba la reestructuración del BCU, reformar la banca pública, generar condiciones de incentivo a las inversiones (Dassatti y Márquez, 2012).

Además de la creación del MIDES, el PANES y el Ingreso Ciudadano, se implementó el Gabinete Social integrado por el MSP, el MEC, el MEF, el MTSS, el MVOTMA y la OPP (Dassatti y Márquez, 2012). Con respecto a las características de las medidas sociales que se llevaron a cabo profundizaremos en alguna de sus propuestas en el próximo capítulo.

La creación de un Ministerio de Desarrollo Social, abocado a la atención de las situaciones de pobreza extrema (Domínguez Ugá, 2004), la mayoría de sus destinatarios, trabajadores excluidos de los círculos de trabajo formal.

“Esta entidad administrará derechos temporales, situacionales, solo para algunas circunstancias, como derechos flexibles en el tiempo justo” (Mariatti, 2014: 83).

El primer período de gobierno de la izquierda tuvo un desempeño económico positivo, comenzando un período de crecimiento económico que continúa hasta nuestros días. El “PBI ha crecido vigorosamente” (Dassatti y Márquez, 2012: 259), además de que otros indicadores como una inflación estable, aumento de las exportaciones, crecimiento de salarios dan cuenta de un escenario económico favorable. De acuerdo a esto, las mediciones de pobreza e indigencia, señalan una disminución, “aunque en menor medida” (Dassatti y Márquez, 2012: 259). Las medidas tomadas estaban enmarcadas por los lineamientos de los organismos de financiamiento que los sostenían.

El programa principal del PANES fue el Ingreso Ciudadano, una prestación monetaria que se hacía efectiva por medio del BPS. La adjudicación de la misma obligaba a asumir el compromiso de realizar controles sanitarios de la familia y garantizar la asistencia a centros educativos de los niños y adolescentes de la familia. (MIDES, 2010).

“(…) más de 80.000 hogares protagonizaron el Plan. Más de 335.000 mujeres, hombres, niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores recibieron el Ingreso Ciudadano como apoyo económico, pero también participaron de los diversos programas durante todo este tiempo. Y decimos que protagonizaron porque para el Gobierno Nacional que presido, todas y todos los ciudadanos son

sujetos de derechos y no meros objetos pasivos de la asistencia pública” (MIDES, 2008).

Las medidas sociales, como el PANES y su Ingreso Ciudadano dieron lugar en el 2008 a su sustitución por el Plan de Equidad, el cual es el marco del Programa que nos ocupa en el presente trabajo y será abordado en el próximo capítulo.

En el año 2010, asume el segundo presidente de la Coalición de izquierda, José Mujica. Esta administración continua la línea económica comenzada en el 2005, así como el enfoque de las políticas sociales dirigidas desde MIDES. El escenario económico continúa siendo favorable, ya que con algunas variaciones de porcentaje el PBI del Uruguay ha continuado su escalada de crecimiento ininterrumpido.

Realizada esta breve reseña histórica de nuestro país desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, nos parece oportuno abordar la descripción del Programa que nos convoca, Uruguay Trabaja y su encuadre institucional bajo el Plan de Equidad.

4 – Programa Uruguay Trabaja

En las siguientes páginas se propone realizar un encuadre del surgimiento del Programa. Esto es hablar brevemente del Programa que lo antecedió, para luego abordar las principales características del Plan de Equidad, estrategia de protección social que contiene a Uruguay Trabaja.

4.1 Trabajo por Uruguay

Como antecedente al programa que analizamos en el presente documento, Trabajo por Uruguay fue uno de los componentes del PANES⁶ que *“buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales”* (Mides, 2007:10).

Este programa generó 15.449 cupos en total durante todo el tiempo de ejecución, esto fue, desde el primer llamado en julio de 2005 hasta la última convocatoria en agosto del 2007.

Como datos fundamentales tenemos que, los participantes fueron todos beneficiarios del Ingreso Ciudadano que se implementó durante el Plan de Emergencia y que de los participantes un 77 % fueron mujeres.

La ejecución de las tareas vinculadas al programa que realizaban los participantes transcurría en espacios públicos u dependencias de otros organismos públicos, como ANEP, ASSE, Intendencias. Esto pretendía otorgarle un “valor social” al trabajo realizado por los participantes del Programa, realizando tareas cuyos resultados fueran de larga duración y visibles a la ciudadanía. La valoración social de las tareas realizadas son categorizadas de esa forma buscando que las mismas se desarrollen en espacios público,

6 Como fue descrito en el capítulo anterior, con la creación del MIDES el 21 de marzo de 2005, se creaba una institución estatal que tuviera como cometido (de acuerdo a los objetivos propuestos desde la misma), garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía. El 20 de mayo del mismo año se declaró la situación de Emergencia Social y se presenta la estrategia de intervención la cual se denominó Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social.

es la forma de demostrar al resto de la sociedad que las tareas realizadas por los participantes en el programa otorgan beneficios a la sociedad en su conjunto.

Sin lugar a dudas esta estrategia busca hacer visible al conjunto de la ciudadanía la “devolución” realizada por los participantes del programa de la prestación recibida. En este punto predomina la lógica moralizante que determina que para ser acreedor de una prestación es necesario “hacer algo” en contrapartida. Se trata de un programa de renta condicionada, donde el ciudadano que accede al “beneficio”, luego de haber calificado demostrando su condición de merecedor del mismo, retribuye - en este caso con trabajo - la prestación recibida. Aquí nos alejamos de una concepción de derecho que reconozca el mismo por el solo hecho de ser ciudadano, sino que primero, debe calificar y demostrar que es merecedor de acceder al mismo y una vez que participa en el programa debe retribuir el beneficio obtenido, en este caso con tareas.

La gestión de los grupos de trabajo que se conformaban tras el llamado, fue realizada por Organizaciones de la Sociedad Civil, que actuaban como coordinadoras, además de cumplir funciones educativas y de capacitación. Durante el transcurso del programa se realizaron 543 convenios.

Un elemento a destacar de este proceso es que los trabajadores se hicieron participe de este programa firmando un convenio que aportó 53.798 jornales de parte del SUNCA. Esto representó la presencia de mano de obra calificada que guiara las tareas y capacitara a los participantes.

Las evaluaciones institucionales sobre este Programa, definen al mismo como un programa social de trabajo transitorio y agrega:

“No se soluciona por tanto, la exclusión del mercado formal de trabajo que vive esta población, sí se acorta la brecha” (MIDES, 2007: 71).

El Programa apuntaba a la capacitación de los participantes para el mercado laboral, priorizando la obtención de rutinas que generen la adaptación a jornadas de trabajo con el intercambio social que cualquier ámbito laboral requiere. Si bien es reconocida una necesidad de preparación específica y en la práctica se transfieren conocimientos sobre algunas áreas, el programa no alcanza a posicionarse como una capacitación específica para el empleo y el mercado formal de trabajo.

Escapa al objetivo del presente trabajo realizar un análisis del programa antecesor de Uruguay Trabaja. Se esbozaron sus principales características, como precedente

institucional en materia de programas dirigidos al trabajo y como encuadre de lo que fue el posterior programa.

4.2 Plan de Equidad y Uruguay Trabaja

Una vez finalizado el tiempo de aplicación del PANES (diciembre del 2007), entra en vigencia el Plan de Equidad.

“El Plan de Equidad materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad como condición imprescindible para tener un país integrado e incluyente” (Mides, 2010:20).

Así es que desde el gobierno se consideró que las situaciones más críticas fueron mejoradas a través del PANES y era hora de cambiar las estrategias de intervención, estableciendo nuevos programas de atención. Si bien el plan se encuentra dirigido a toda la población del país, ya que el mismo contiene reformas en dimensiones como la tributaria, salud, vivienda, educación y empleo, además contiene un abanico de prestaciones focalizadas en un segmento de la población del país. El mismo especifica que los destinatarios de estas nuevas prestaciones focalizadas comprenden al 25 % de la población conformada por todos aquellos ciudadanos que se encuentran bajo la línea de pobreza.

Con respecto al componente ideológico que guía el Plan de Equidad, destacamos el siguiente segmento del mismo:

“La principal orientación del Plan de Equidad refiere a uno de nuestros mayores compromisos: que nadie quede librado a su suerte. Es decir, a su condición social o económica particular. Asegurar que quienes habitan esta nación tengan posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna es uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadanía y por ende es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular. Brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población, garantizar sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construir equidad, contribuir con el ejercicio de la ciudadanía, generando iguales condiciones y oportunidades para todas las personas frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas” (Mides, 2008:9).

De lo discursivo se presenta el compromiso desde el Estado de que nadie quede enfrentando por sí solo los desafíos de reproducción de la vida, con aquellos recursos que por sí mismo pueda generar. Ahora bien, esto en un contexto donde ideológicamente las necesidades sólo pueden ser satisfechas en el mercado, considerando que el mismo es el elemento justo de asignación de recursos, limita las posibilidades de reproducción de la vida. En un primer momento parece ser que nos acercaríamos a una concepción de igualdad de derechos, donde se reconoce y efectiviza el acceso de todos los integrantes de la sociedad a los bienes socialmente generados (Coutinho, 1997). Más allá de la polémica terminología utilizada, en la cual se habla de equidad en lugar de igualdad⁷, conceptos muy diferentes entre sí en la concepción de la desigualdad estructural que vivimos en el modo de producción contemporáneo, el capitalismo.

Destacamos además los lineamientos que el Plan define como orientadores. Retomamos de las fuentes disponibles, en primera instancia aparece movilidad ascendente, se enfoca en la mejora de la calidad de vida y especifica la focalización en las poblaciones en riesgo social. En segundo lugar tenemos la creación de un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales. En tercer punto encontramos la intención de que la intervención pública se realice de forma integral, articulada entre sí. Como cuarto criterio orientador se encuentra la focalización como subsidiaria de la universalización. Finalmente en quinto lugar encontramos la territorialización de las políticas, que plantea la descentralización que habilite la toma de decisiones que contemplen la especificidad local (MIDES, 2010).

Estos elementos que hacen a la naturaleza del Plan de Equidad, nos ayudaran de guía para identificar de qué manera se plasman sus objetivos y lineamientos en un programa concreto como lo es el Programa Uruguay Trabaja.

Como componente del Plan de Equidad, encontramos el Trabajo Promovido del cual Uruguay Trabaja es parte. Se piensa desde lo institucional como una herramienta de integración, a la vez que no se considera una política de empleo (MIDES, 2010).

7 Danani considera que “la igualdad implica el reconocimiento de una paridad ontológica de todos los seres humanos, simplemente en virtud de eso: en virtud de su humanidad.” (Danani, 2008:41). Por el contrario el concepto de equidad refiere a la igualdad de oportunidades de cada individuo en la sociedad para satisfacer las consideradas necesidades básicas. La igualdad refiere al plano de los valores, mientras que la equidad se preocupa por las cuestiones de la distribución de los bienes, definiendo mínimos y el lugar de los individuos con respecto a dicha distribución (Danani, 2008)

“Uruguay Trabaja se concibe como un plan de inclusión social que, a través del trabajo y programas de formación, despliega procesos socioeducativos para fortalecer la “empleabilidad” de las y los participantes, y reintegrar derechos ciudadanos” (MIDES, 2010: 20).

A partir de diciembre del 2007 pasó a ser una política de carácter permanente (Ley 18.240) junto a Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero en el caso de Uruguay Trabaja es un programa dependiente de MIDES.

En cuanto a las estrategias del programa, desde la institución se definen como: integralidad, la participación, interinstitucionalidad y descentralización.

“La integralidad es una línea estratégica del programa en tanto propone un abordaje multidimensional de las necesidades de los participantes, pero también como respuesta articulada a las situaciones de la persona, centro de esta propuesta. La participación se establece como estrategia para el fortalecimiento de los derechos y el ejercicio ciudadano. Es entendida como motor imprescindible de toda la propuesta; sin ella los procesos no se cumplirían. La interinstitucionalidad supone la alianza y cooperación entre todas las instancias públicas y privadas que contribuyen a la realización del programa: organizaciones sociales, sindicales, redes locales, instituciones públicas muy diversas. La descentralización- que en más de un sentido es estratégica del programa- establece que se trabajará necesariamente con la más amplia gama de lugares posibles, concibiendo la llegada del programa a toda la República; pero también que Uruguay Trabaja deberá combinar el trabajo de equipos locales – con diferentes actores- y el equipo central del programa” (MIDES, 2010:30).

Con respecto a los objetivos específicos del programa, encontramos en la documentación disponible que se estableció un cupo de 3000 personas para desempeñarse en el trabajo transitorio que se desarrolla en instituciones públicas y mejorar sus ingresos. Esto último aporta al primer lineamiento del Plan de Equidad el cual busca la movilidad ascendente de todos los ciudadanos, en este caso por la mejora de ingresos. Se propuso generar proyectos de valor local en las localidades donde se desarrolla el programa y de esta manera hacer visible el trabajo generado y promover habilidades laborales entre los

participantes. De parte de los diseñadores del programa se espera que luego de pasar por el mismo las personas mejoren sus capacidades y se encuentren mejor preparadas para ser empleadas en el mercado de trabajo. Además de la formación específica que el programa brinda se propone la instancia como la oportunidad de acceso a servicios públicos y comunitarios de atención a diversas necesidades. Las mismas son identificadas como, atención en salud y el abordaje de situaciones problemáticas como violencia doméstica y conductas adictivas. Por último se espera que a partir de la experiencia se promuevan vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracional (MIDES, 2010).

En referencia a los destinatarios de este programa el mismo está dirigido a personas que vivan en el país y que tengan entre 18 y 65 años. Su nivel de escolaridad debe ser menor a Ciclo Básico o similar y debe haber permanecido desocupado por un periodo de hasta 2 años a la fecha de inscripción en el programa (Ley 18240 art. 5). Por otra parte deben integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica situación que es evaluada mediante criterios estadísticos considerando como bases para realizarlo entre otras cosas los ingresos del hogar, las condiciones de la vivienda, la composición del hogar y las características de quienes lo conforman (MIDES, 2010). Estos criterios estadísticos sintetizan particularidades de la situación de los hogares en un número que determinará si se asigna o no la prestación, este número es un algoritmo. Desde la presunción de transparencia y objetividad, buscando dejar atrás todo sesgo de discrecionalidad, anula la función de técnicos formados para el abordaje de este tipo de situaciones para transformarlas en una sumatoria de datos.

“Algoritmo que es diseñado por economistas y solicitado por la sociedad política; construido y mantenido por ingenieros informáticos; abastecido por cuadrillas de estudiantes desde preguntas cerradas y definiciones matemáticas” (Bentura y Mariatti, 2013:40)

En esta dimensión selectiva nos parece oportuno destacar la reciente implantación de acciones afirmativas, dirigidas a aquellos grupos que se considera que sufren de mayor vulneración a sus derechos. El 24 de octubre de 2013 se agregó al art. 4 de la Ley 18240:

“ (...) el jerarca del Inciso podrá disponer cupos, en forma previa a la convocatoria, a fin de contemplar a grupos que sufran discriminación de género, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de sustancias psicoactivas u otros factores (...)” (MIDES, 2013: 3).

Esta medida reafirma lo especificado en el PE, sobre la clara intención de aplicar políticas focalizadas, que diferencien a ciertos grupos que de acuerdo a definiciones estadísticas se los califica con un mayor grado de vulnerabilidad.

“La gran novedad de la era pospolítica actual – la era del “fin de las ideologías” – es la despolitización radical de la esfera de la economía: el modo en que la economía funciona (la necesidad de recortar el gasto público, etc.) es aceptado como un simple dato del estado de cosas objetivo. Sin embargo, en la medida en que esta despolitización fundamental de la esfera económica sea aceptada, todas las discusiones sobre la ciudadanía activa y sobre los debates públicos de donde deberían surgir las decisiones colectivas seguirán limitadas a cuestiones “culturales” de diferencias religiosas, sexuales o étnicas – es decir, diferencias de estilo de vida- y no tendrán incidencia real en el lugar donde se toman las decisiones de largo plazo que nos afectan a todos” (Zizek, 2000:3).

La centralidad de lo particular, de lo específico no hace más que acentuar el carácter desmovilizante que intrínsecamente poseen las políticas focalizadas. En el caso de este programa específico, se focaliza por la situación socioeconómica y además se establece un segundo criterio de focalización, agregando más situaciones particulares que se supone agravan la realidad de la persona que pretende acceder al mismo.

Los participantes del programa acceden al mismo si cumplen con los requerimientos, pero deben aguardar un sorteo público. Una vez seleccionados su permanencia en el mismo es de hasta 9 meses y reciben un subsidio⁸ de 2,35 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones). Cabe destacar que se considera el subsidio como una prestación, no se considera salario. Desde una perspectiva de derechos y tomando el programa como la posibilidad de ejercer un derecho, como lo sería el derecho al trabajo, resulta contradictoria esta conceptualización. Los participantes trabajan pero en contrapartida reciben una prestación, se evoca aquí el concepto de renta condicionada, no el reconocimiento de generación de valor de cambio válido en el mercado de trabajo.

En cuanto a los actores institucionales implicados en la propuesta, se encuentran en primera instancia el Mides como generador del programa y encargado de la ejecución y

⁸ De acuerdo a la ley 18240 se establece un seguro de paro que exige actividad a las personas comprendidas en el mismo. “El BPS otorga un seguro de paro que considera el riesgo implicado en la desocupación de larga duración y exige como contrapartida la realización de tareas de valor comunitario en ámbitos de organismos públicos y la participación en programas de formación y capacitación” (MIDES, 2010)

evaluación del mismo. Con respecto al pago de prestaciones la coordinación se realiza con BPS.

Las instituciones públicas definen cuales son las obras prioritarias, cuales identifican como de valor local y otorgan los materiales necesarios para su realización. El BROU realiza el pago de las prestaciones, el BSE aporta las pólizas de seguro en caso de accidentes laborales. Como aporte ya mencionado anteriormente también encontramos a SUNCA, quien proporciona oficiales especializados como figuras centrales en cuanto a la dirección de las tareas y la formación específica en el oficio.

Este último punto merece una investigación aparte sobre la visión de los trabajadores sindicalizados en la experiencia aprehendida de participar en un programa dirigido a trabajadores de larga desocupación a los cuales se busca mejorar su “empleabilidad” por medio de la participación en un programa socioeducativo de “(...) *inclusión social a través del trabajo (...)*” (MIDES, 2013:3).

La implementación del programa está a cargo de OSC que toman a su cargo toda la operativa del mismo. Cada una, gestiona, organiza, ejecuta, controla y sistematiza las experiencias de cada equipo que se le asigna. Deben encargarse de las tareas correspondientes a lo laboral, brindar formación como esta explicitado en el programa y realizar a través de equipos técnicos seguimiento personalizado de los participantes. Los grupos son de 35 o 15 participantes. Desde MIDES se plantea que la ejecución del programa puede ser realizada por instituciones públicas como privadas, pero que ningún organismo público se ha presentado nunca como candidato a gestionar el programa (MIDES, 2010).

En esta línea encontramos que no se ha modificado la tendencia de tercerización que comenzó en la década de los 90 desde el Estado a las Organizaciones Sociales en la ejecución de las políticas públicas. Esto implica que el Estado asiste a los procesos desde una posición foránea a los mismos, desligando responsabilidad en la ejecución y protagonismo sobre la ejecución de la política, lo cual tiene consecuencia sobre el resultado de todo el proceso. Las intervenciones gestionadas desde la sociedad civil pasan a ser problemas de gestión técnica, perdiendo así el componente político del cometido estatal, son un “by-pass” por fuera de la institucionalidad del Estado (Midaglia, 1998:96). La gestión del programa a cargo de OSCs las obliga a ser dependiente de los contratos de corta duración realizados con el Estado, precarizando de esta manera a más trabajadores, los involucrados en la gestión y ejecución del mismo. Por otra la calidad de la ejecución

de la política queda librada a la capacidad y aptitud de recursos materiales y humanos que la organización pueda poner al servicio de la concretización del programa.

Como cierre a la presentación del programa, esbozaremos los principales componentes de la propuesta, ellos son: acompañamiento social, la tarea a desempeñar por parte de los participantes, el aspecto formativo y de capacitación y las dimensiones de salud (salud bucal y ocular), apoyo alimenticio y por último recreación.

En cuanto a la primera dimensión señalada, el acompañamiento social aparece como el elemento principal del programa, aun de la tarea a desarrollar, que podríamos considerar como la esencia de un proyecto que tiene el eje del trabajo como vector guía en su propuesta.

“En la operativa del programa así como en su filosofía el centro lo ocupa cada protagonista. Uruguay Trabaja fija la mirada en las personas, en sus posibilidades y potencialidades, en sus condiciones personales y familiares, en los obstáculos y dificultades de su vida concreta. Por esto un componente fundamental de esta propuesta de trabajo protegido es el acompañamiento. Acompañamiento social personalizado y diferencial, como eje que atraviesa las diferentes áreas” (MIDES, 2010:34). (Énfasis nuestro)

Este abordaje personalizado con los participantes de Uruguay Trabaja, implica una primera fase de diagnóstico en la cual se realiza una evaluación de la situación de cada participante en las áreas de situación social, área educativa y laboral. Desde el discurso institucional encontramos explícitamente la necesidad de la elaboración de un proyecto personal, abordando multidimensionalmente la trayectoria de vida de cada persona participante.

El participante es convocado a exponer todos los espacios de su vida a un técnico que evaluará cuales son los aspectos a cambiar, buscará en el relato biográfico cuales son errores cometidos por la persona que justifican su situación actual.

Todas las dimensiones abordadas en este diagnóstico inicial se desarrollan en el lineamiento antes explicitado. En cuanto a lo social, se debe describir la situación individual en cuanto a “(...) salud, vivienda, lazos familiares, vínculos sociales y personales, entre otros (...)” (MIDES, 2013:18). La dimensión educativa será evaluada recabando datos sobre los años de escolarización formal, los aprendizajes obtenidos en diversos niveles y se establecerá el nivel de lecto - escritura. Finalmente el área laboral

especificará cual ha sido la trayectoria laboral, qué aptitudes a acumulado el participante, si se desempeñó en espacios formales o no. La conjugación de estas dimensiones permite rearmar una biografía individual, establecer la historia de vida de quien participa en el programa y de ésta forma determinar cuáles son las debilidades y fortalezas del mismo. Se trata de una trayectoria reconstruida a medida que delatará dónde se encuentran los aciertos y errores de quien participa en una política social dirigida a personas como él que se encuentran “fuera” del mundo del trabajo por un largo tiempo.

En un segundo momento de este acompañamiento, se evalúa el progreso sobre la etapa anterior en la que se realizó el diagnóstico y se recalibrar los caminos a seguir para desarrollar el proyecto de vida de esa persona en concreto.

La tercera y última etapa de este proceso actuará como evaluación y proyección del proceso transitado por el participante. Se trabaja en la elaboración de un proyecto a seguir fuera del programa y “(...) se valorará la construcción y apropiación de la trayectoria de los/as participantes (...)” (MIDES, 2013:19). En este paso, la individualización y responsabilización aparecen reafirmadas transfiriendo nuevamente al individuo la asunción de la trayectoria de su vida, ahora re-calibrada de acuerdo a las herramientas necesarias para desenvolverse de manera adecuada en el mundo del trabajo. En este caso se opera bajo el supuesto que una vez que el participante atravesó todas las instancias del programa, debería encontrarse en mejores condiciones de acceso al mercado formal de empleo.

Con respecto a los demás componentes del programa la capacitación es un área de relevancia en el mismo. Dentro del tiempo previsto en el programa para este rubro se desarrollan diversos contenidos. Los ejes de formación van desde derechos laborales y seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral, uso de sustancias psicoactivas, género y violencia, alimentación saludable, técnicas de búsqueda de empleo, emprendedurismo y asociativismo, alfabetización digital, espacios grupales – plenarios, apoyo a la acreditación educativa formal, lectoescritura y cálculo y de acuerdo a la especificidad de la tarea o el proyecto de la OSC se destina tiempo para capacitación específica (MIDES, 2013).

Este componente específico apunta a brindar herramientas educativas que habiliten al participante a poder competir en el mercado laboral. La ayuda a la acreditación de educación formal implica el elemento que subsanaría los baches de educación que la historia de vida del participante dejó.

Finalmente como componentes auxiliares en el programa se encuentran apoyo alimenticio, salud bucal, salud ocular y turismo social. Estos elementos actúan complementariamente subsidiando el gasto en alimentación de manera de garantizar en cierto modo la permanencia en el programa. En cuanto a los elementos de cuidado personal como salud bucal y ocular, son aspectos que contribuyen a la mejora de la calidad de vida, pero fundamentalmente son aspectos que deben ser atendidos en este proceso de “puesta a punto” para el mundo del trabajo, considerando que más allá del componente de salud existen elementos psicosociales involucrados (MIDES, 2010).

Finalmente en cuanto a las evaluaciones institucionales del programa, pudimos acceder a una sistematización del mismo de los años 2008 y 2009, pero no a datos concretos de resultados. Consideramos que más allá de los objetivos auto-impuestos por el programa, como acceso a servicios de salud, capacitación sobre derechos sociales y laborales, documentación personal, obtención de destrezas y habilidades por medio de capacitación, adquisición de estrategias de generación de ingreso e inserción formal en el mercado laboral, debería contarse con información específica sobre la inserción laboral formal de los participantes, posterior al pasaje por programa (MIDES, 2010).

De acuerdo a la documentación analizada la institución valora que los objetivos propuestos han sido alcanzados. De nuestra parte valoramos como un dato fundamental la inserción en el mercado formal de trabajo por parte de los participantes. En este punto al no existir datos oficiales, consultamos a fuentes institucionales y la respuesta fue que existen pocos datos al respecto y no son públicos. De acuerdo a la expectativa institucional, la reinserción en el mercado de trabajo formal y con ello la integración a la vida en sociedad, debería poder ser monitoreada, buscando evaluar el grado de efectividad del presente programa.

5 Reflexiones finales

En el presente trabajo intentamos realizar un resumido recorrido histórico que dé cuenta de las transformaciones que el modo de producción capitalista ha realizado con el fin de enfrentar la caída de su tasa de lucro. Esto afecta directamente a los generadores de valor, los trabajadores, aquellos que sólo cuentan con la venta de su fuerza de trabajo como modo de subsistencia.

Nuestro análisis partió del punto de inflexión fue el fin de la sociedad salarial fordista y los sucesivos cambios que sufrió el mundo del trabajo, acontecimientos que Antunes denominó “*metamorfosis del mundo del trabajo*” (2005). Las formas de organización del trabajo y la estructura de protecciones que se construyeron asociado al mismo – tras décadas de reivindicación obrera – se diluyeron dejando a los trabajadores en condiciones precarias de trabajo o directamente sin él.

Con respecto al proceso de transformación, también repasamos los cambios que atravesó el Estado y con él las políticas sociales. En el entendido de que éstas son el proceso de concesión – conquista entre el Estado burgués y los trabajadores, recorrimos las mutaciones que tuvieron las mismas en esta etapa analizada, que no fue otra que el periodo de implantación del neoliberalismo.

Realizamos así, una caracterización de las políticas sociales que se aplicaron desde este enfoque, destacando sus rasgos más importantes. Encontramos la individualización, la focalización, la baja calidad de las prestaciones por ser de escasa cuantía y por periodos acotados de tiempo. La ejecución de dichas políticas se desarrolla de forma tercerizada, la sociedad civil aparece aquí gestionando proyectos que aplican las políticas focalizadas. Además encontramos como característica intrínseca a estas políticas la territorialización, el espacio urbano se fragmentó de tal manera que existen zonas delimitadas donde transcurre la aplicación de las mismas. La focalización posee así también un elemento territorial, ya que “los pobres” quedan enmarcados en el ámbito local donde transcurre su cotidiano (Baraibar, 2007).

Este marco conceptual nos permite realizar el análisis del programa aquí presentado, Uruguay Trabaja, y realizar a partir de sus principales características una identificación ideológica. Consideramos que la problematización de la política es fundamental para estar conscientes desde que enfoque se concibe el problema y desde que ideología se lo está atendiendo.

En la formulación del PE, encontramos la preocupación permanente desde lo discursivo de promover la integración social de todos los ciudadanos. Se habla de inclusión social, de vulnerabilidad social y de nivelación de oportunidades de acceso a servicios, prestaciones, trabajo. Como ya presentamos en páginas anteriores, existe un problema conceptual al hablar de equidad y en nivelación de oportunidades en contraposición a un concepto de igualdad. Si bien es una larga discusión que excede los objetivos del presente análisis no queremos dejar pasar la oportunidad de señalar que nos encontramos frente a una estrategia de intervención desde el Estado, en la cual no se está cuestionando y proponiendo un cambio estructural en la desigualdad que provoca el capitalismo. Por el contrario la integración, la inclusión buscan aplicar estrategias de resolución de refracciones de la llamada cuestión social, acentuando el rol del “individuo” que “tiene” el problema y debe resolverlo, adecuándose a las posibilidades de subsistencia que el mercado de trabajo ofrece.

La estrategia de Uruguay Trabaja está basada en lograr la inclusión social (se los considera por fuera de un mercado de trabajo que funciona como elemento de integración) de los participantes, mejorando su empleabilidad. En este caso el foco se está ubicando en el participante, de hecho el propio programa lo concibe así, el sujeto es el eje de la política.

De acuerdo al análisis realizado en páginas precedentes sobre las características que asumen las políticas sociales neoliberales, estamos en condiciones de decir que este enfoque adoptado por el programa analizado es coincidente.

Se trata de un programa focalizado, está destinado a ciertos trabajadores desocupados. Estarían quedando por fuera del mismo, aquellos que se encuentran sin empleo por un período menor a dos años, o que a pesar de estar insertos en el mercado laboral sus condiciones de trabajo son precarias. En esta línea de focalización interviene además el nivel educativo que el participante haya transitado. La posibilidad de participación se encuentra acotada a ciclo básico secundario realizado, si el tránsito educativo superó este nivel, la persona queda descalificada. Este elemento asigna valor al capital educativo

acumulado por el individuo, esto es el acumulado de herramientas que lo conviertan en una persona “empleable”, apta para el mercado de trabajo. Otro elemento en la línea de focalización es la consideración de las condiciones socioeconómicas del hogar que proviene el participante. La participación es posible si la persona proviene de lo que se denomina “(...) *hogar en situación de vulnerabilidad (...)*” (MIDES, 2010:31). Esta condición del hogar es determinada por criterios estadísticos que evalúan diversas dimensiones de dicho hogar, como sus ingresos, las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios, además de que se valora a los demás miembros del hogar de acuerdo a su situación educativa y laboral. De la transformación de las peculiaridades de un hogar en números que pretenden dar cuenta de la situación del mismo, surge un resultado que posibilita o no la participación de la persona en el programa. En este punto evocamos al algoritmo mencionado en las páginas precedentes. Estas herramientas matemáticas se presentan como portadoras de una supuesta neutralidad (Lukács, 2012). “*La manipulabilidad que realiza el Mides construye el dato por medio de un algoritmo, cosificando la realidad en interpretaciones fraccionadas, parciales, formalizadas y homogeneizadas de forma matemática*” (Mariatti, 2014:142). Como último elemento de focalización encontramos que el acceso al programa se encuentra mediado de un sorteo entre quienes se inscriben al mismo. No solamente existen restricciones en el acceso de acuerdo al cumplimiento de los requisitos antes nombrados, sino que también entre quienes cumplen los requisitos y están interesados en participar se realiza un sorteo que contemple el cupo y suplentes al mismo. La particular diferencia con el programa precedente, Trabajo por Uruguay, radica en que en el mismo participaban quienes recibían el ingreso ciudadano y la participación era voluntaria, aunque también limitada a cupos.

Para entender el alcance de la focalización de la política, pensemos en que el desempleo en nuestro país se ubica al momento de la elaboración del presente documento en un 6,7% (agosto 2014, fuente INE), esto significa unas aproximadas 100.000 personas. De estas personas que se encuentran sin empleo, pueden acceder al programa un máximo de 3000 que cumplan con los requisitos antes mencionados. Digamos que al hacerse un programa, quedan veintinueve posibles programas más sin realizarse.

Estos elementos señalados dan cuenta de que el programa se trata de una política focalizada, la cual se encuentra limitada a cierta población previamente definida.

La focalización ya es una expresión de individualización, sin embargo, con respecto a la individualización, en el caso de este programa las trayectorias individuales adquieren un

papel preponderante. De acuerdo a este *paradigma* “(...) *el acceso, la magnitud y calidad de los servicios están determinados por la condición laboral individual del trabajador, o por su capacidad de pago individual o familiar, o por su capacidad de ahorro a lo largo de la vida activa, etc.*” (Danani, 2005:2). Este proceso que profundizamos en el capítulo anterior, apunta a desactivar lo colectivo, a desestimar lo público como el espacio de resolución de los conflictos de clase.

“(...) la “individualización de la protección” es una forma específica de la privatización de la protección, pero no cualquier forma, sino la mas primaria de esas formas, porque es la privatización del principio de la protección; o, dicho de otro modo, es la privatización de la clave en la cual la protección se convierte en tal. La individualización constituye al sujeto de la protección en tanto eso: en tanto individuo, en su forma más pobre y elemental” (Danani, 2005:2).

En esta línea se concibe la dimensión de acompañamiento social como la más importante de la intervención ya que se deben trabajar los problemas particulares del participante. Se establecen cuales han sido las fallas del mismo, esto va desde la adquisición de habilidades en el ámbito de formación formal o no, experiencia en el mercado laboral y el devenir de la dimensión social de la persona. Se trata de considerar la situación particular, sus vínculos, recursos, soportes, redes. Una vez realizado un “mapa” de todos los aspectos de su vida particular, se establece como meta la elaboración de una estrategia que permita remediar estas fallas y posicionar al individuo en un lugar adecuado y apto para la integración al mercado de trabajo. Danani identifica en simultáneo lo que denomina procesos de comunitarización “(...) *que define y asigna la responsabilidad por el bienestar a ese par comunidad/familia que aquí propongo pensar como unidad, por inspirarse en el mismo principio: el de la “naturalización” y la “precarización” de la vida, concebida como pre-política (...)*” (2005:3). Individualización y comunitarización actúan como dupla reafirmando la privatización de lo público, abordando las consecuencias de la desigualdad estructural como problemas privados.

Cuando anteriormente hablamos de la consolidación del proyecto neoliberal, citábamos a Harvey (2007) acotando exactamente lo que estamos señalando. Los cambios en el mercado de trabajo y la imposibilidad de que todos puedan adquirir recursos en el mismo, lleva a que como estrategia ideológica se traslade la responsabilidad de esta situación al individuo.

Esta revisión biográfica de la persona que participa en el programa, implica que se están buscando las fallas que expliquen la situación actual que atraviesa la misma. Se establece entonces, un mecanismo de culpabilización que transfiere la responsabilidad de la situación al individuo. Se transfiere un problema público al ámbito privado. La persona pasa a estar desmovilizada asumiendo las consecuencias de los errores o fallas cometidas, buscando las alternativas de salida de un problema particular.

Además en el transcurso de este proceso de tratamiento de un problema de origen estructural al ámbito personal, la persona debe demostrar que es merecedora de estar incluida en dicha política. Esto es lo que Danani (2008) identifica como pobres merecedores, personas que necesitan realizar una doble demostración, por un lado demostrar que el bien o servicio es realmente necesario, que han realizado todo el esfuerzo necesario para obtenerlo y en segundo término debe demostrar que está dispuesta a esforzarse lo suficiente para calificar al beneficio o prestación.

Este aspecto lo vemos presente en el programa analizado en la medida que la persona debe calificar para el acceso al mismo, demostrando que cumple los requisitos debido a su situación personal y también involucrando a todo el núcleo familiar. La necesidad debe ser demostrada. En este caso en particular, la no participación en el mercado de trabajo formal por un periodo igual o mayor a dos años, la escasa educación formal y la revisión de la situación socioeconómica de todo el núcleo familiar, son elementos que construyen esta categoría de merecedor. En una etapa posterior, la continuidad en dicho programa, se encuentra signada por la capacidad de la persona de cumplir horarios, llevar a cabo las tareas asignadas, en conclusión tener la “disposición al esfuerzo” (Danani, 2008:43) que la califica como merecedora también.

Encontramos aquí junto a la exigencia de demostración de las políticas focalizadas, un sesgo de moralidad propia del conservadurismo que exige el esfuerzo como elemento que debe estar presente a la hora de asignación de recursos, sean estos bienes o servicios. *“La pobreza se categoriza en pobres merecedores de ayuda donde moralmente no surgen resistencias legítimas para la intervención y aquellos pobres que no tienen valores morales, hábitos de trabajo y, por tanto, es dudosa la legitimidad de la asistencia”* (Bentura, 2011:228). Los PRC que encontramos en los gobiernos progresistas de la región apuntan en este sentido a que quienes son comprendidos en dichos programas, demuestren el merecimiento de dicha participación. La prestación es a cambio de hacer algo, cumplir con controles de salud por ejemplo, o como el programa que nos ocupa realizar tareas de valor público.

En último lugar identificamos la privatización como elemento distintivo de las políticas sociales propuestas por el neoliberalismo. En esa lógica de retracción del Estado en el mundo del trabajo, pero de ampliación en los mecanismos de control del orden social, buscando tercerizar todas las funciones posibles, encontramos la ejecución de las políticas sociales como un claro ejemplo de esto. La relación de los funcionarios de carrera con los no-funcionarios es de 811 no-funcionarios a 314 funcionarios, el 72%. (Ver ONSC)⁹. La proliferación de las organizaciones de la sociedad civil actuando como ejecutoras de políticas sociales, fue una característica de la implementación del neoliberalismo que la llegada del progresismo a nuestro país no logró revertir. Como ya fue adelantado este punto, esto implica que el Estado se desresponsabiliza de la ejecución de la política, se limita a direccionar y asignar recursos, quedando así el elemento esencial en manos de la sociedad civil. Por otra parte si bien las directrices en la aplicación de la política provienen directamente del Estado, el abanico de organizaciones que ejecutan políticas sociales, hace que cada una imprima características particulares a la concretización de los proyectos. Esto también es un elemento que finalmente actúa en desventaja de quienes son los destinatarios de dichas políticas.

Hasta este punto buscamos realizar una caracterización de la política en cuestión con el fin de encuadrar en un enfoque ideológico que aporte al análisis de la misma.

Encontramos en el Plan de Equidad, bajo el cual se desarrolla Uruguay Trabaja, la explícita intención de “(...) que nadie quede librado a su suerte (...)” (MIDES, 2010). Este elemento declara la intención de revertir la ideología impuesta por el neoliberalismo donde el Estado debe intervenir de forma mínima, el mercado concebido como ámbito natural y con la capacidad de brindar posibilidades de abastecimiento de bienes y servicios a todos y el éxito o fracaso individual está ligado a las capacidades de cada uno y su instrumental para el aprovechamiento de las oportunidades. Como fue citado en la presentación del programa, la formulación del PE cita al presidente diciendo que “(...) *todos los ciudadanos son sujetos de derecho (...)*” (MIDES, 2008:2). Sin embargo, esta lógica individualizadora y focalizada termina por alejarse de un reconocimiento de derechos y actúa en dirección contraria, responsabilizando al sujeto y condicionándole el acceso a la política.

⁹ Disponible en: http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=405%3Adatos-excel-2012&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89

Sin embargo, creemos que la orientación de este programa no logró trascender la lógica individualizadora y responsabilizadora de la etapa descrita. Las intenciones discursivas dan cuenta de una intención de dar vuelta la página en materia de políticas sociales, pero la formulación de las mismas continúan teniendo los elementos señalados páginas atrás cuando hablábamos del desmantelamiento de los sistemas de protecciones sociales vinculados al trabajo y el advenimiento de políticas dirigidas a pocos, con requisitos a cumplir para su acceso y ejecutadas desde fuera del Estado. En la práctica nos encontramos con la repetida tendencia a la focalización en detrimento de la universalización. Ejemplo de esto lo constituyen las asignaciones familiares que en su nacimiento estaban dirigidas a todos los hijos de los trabajadores (Ley 10449/1943). Actualmente se encuentran vigentes dos tipos de asignaciones familiares, la primera conectada a la condición de trabajadores pero con un tope de ingresos para el acceso y la segunda incluida en el Plan de Equidad, las AFAM PE dirigida a aquellos hogares que califiquen al ICC. La comparación entre ambas prestaciones, demuestra la caída progresiva de la primera, de caracterización más universal, con un aumento sostenido de la segunda focalizada. En el año 2006 existían 544820 asignaciones familiares contributivas, a partir del PE 2008, contributivas 293.830, Afam-pe 568.342; en 2010, contributivas 168.532 y Afam-pe 401.644 (Fuente Amarante et.al, 2012). Con esto queda ejemplificado en números el avance de las políticas focalizadas en detrimento de las universales, tendencia que el progresismo no logra revertir.

El considerar un problema público, como lo es el desempleo, de manera individual, buscando en la persona las fallas que explican su situación actual es ignorar los elementos estructurales que hacen a la cuestión. Se invisibiliza de esta manera los procesos de reconversión del modo de producción que, buscando su perpetuación, precarizan la situación de la clase trabajadora. En estos procesos actúa de manera explícita el irracionalismo, identificando las desigualdades generadas en la contradicción capital – trabajo, desde una retórica apologética y reificante del orden burgués.

“La deseconomización de la sociología entraña, al mismo tiempo, su deshistorización: de este modo, pueden los criterios determinantes de la sociedad capitalista – expuestos bajo deformación apologética – presentarse como categorías externas a toda sociedad en general” (Lukács, 1959:25).

Así es que los trabajadores sin trabajo son denominados como excluidos, pobres a los cuales hay que asistir con el fin de que corrijan su situación y se inserten en el mercado de trabajo. Se trata de un mercado de trabajo que se supone infinito o al menos con la

capacidad de absorción de toda la mano de obra disponible, olvidando los procesos de transformación que ha tenido el capitalismo y dentro del proceso de producción, el lugar de los trabajadores en el mismo.

De acuerdo a todo lo anteriormente explicitado, creemos que el programa analizado en estas páginas, Uruguay Trabaja, responde en sus características al modelo de política social focalizada e individualizadora.

Desde el acento puesto en el mismo a las trayectorias individuales, la biografía de cada participante, hasta la forma de selección de los mismos, detallamos en las páginas anteriores elementos que responden a modelos neoliberales que el progresismo parece no lograr trascender.

“La individualización como resultado de la privatización del problema y la manipulabilidad unitaria neopositivista de “variables de control” expresan lo contrario al proceso de politización de la clase obrera” (Mariatti, 2014:58).

Con respecto a esto, el hecho de que el eje del programa lo constituya el participante con la declarada intención de dar cuenta de sus “posibilidades y potencialidades”, su entorno familiar, su acumulado en educación y su trayectoria personal, no hace más que responsabilizar y culpabilizar al mismo.

Estamos frente al tratamiento de un asunto colectivo, un conflicto que como sociedad es necesario resolver,- hablamos aquí de los resultados de la contradicción capital – trabajo – abordado como un problema particular, privado.

“En suma, la única manera de crear una sociedad donde las decisiones críticas de largo plazo surjan de debates públicos que involucren a todos los interesados, es poner algún tipo de límite radical a la libertad del capital, subordinar el proceso de producción al control social. La re-politización radical de la economía” (Zizek, 2000:2)

Esta forma de abordaje desmoviliza, despolitiza, ya que coloca en el individuo la responsabilidad de su situación. Se trata de la descontextualización de la situación, que deja a quien se encuentra inmerso en ella sin elementos de crítica y accionar que den solución real al problema. Se culpabiliza a quien se encuentra fuera del mercado de trabajo, señalando su falta de herramientas para incorporarse al mismo. En el peor de los escenarios se retrocede al conservadurismo que pone sobre la mesa los más variados elementos moralizantes que explican la situación.

No se contempla en ninguna parte de la formulación del programa un espacio de debate crítico que construya junto a los sujetos el devenir histórico que reconstruya la multiplicidad de factores que lo colocan en la situación en que se encuentra. Principalmente no se genera un espacio junto a los participantes que se explicita la raíz de los problemas que los convocan, la contradicción capital – trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Luis (2005): O processo de renovação do Serviço Social no Uruguai. Tese Doutorado Universidade Federal de Rio de Janeiro (inédita).
- Antunes, R. (2003): Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho, Ed. Cortez, San Pablo. Brasil.
- _____. (2005): Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo. Herramienta. Buenos Aires.
- _____ (2009): Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo) en Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Compilado por Neffa y otros. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa1/> (Consultado en 15-08-14).
- _____. (2010): “Trabajo y superfluidad” en Revista Herramienta. 23 Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-23/trabajo-y-superfluidad> (Consultada el 23-07-14).
- Alfaro, M, Caetano, G (1995): Historia del Uruguay contemporáneo: materiales para el debate. Montevideo. FCU. FCS. Instituto de Ciencia Política.
- Baraibar, Ximena (2007): Poco para pocos por poco tiempo: Políticas sociales en tiempos de emergencia. Revista Escenarios Nro. 12 octubre. Espacio Editorial Re-

vista Institucional de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires

- Bentura, Pablo (2011): La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del Gobierno del Frente Amplio. Tesis de doctorado FLACSO (inérita).
- Bentura, P y Mariatti, A. (2013): Lucha política y des-politización: nuevos dispositivos tecnocratizantes. Textos y contextos. Nro. 1. P. 33-46
- Behring, E., Boschetti, I. (2009): Política Social: fundamentos e história. São Paulo. Cortez Editora.
- Braz, M y Netto, J (2011): Economía Política: uma introdução crítica. Cortez Editora, São Paulo
- Caetano, Gerardo (2005): Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI. Montevideo. Fin de Siglo.
- Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. Paidós. Buenos Aires.
- Corbo, Daniel (2007): “La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay” en Revista Humanidades Año VII nro. 1 pág. 23-47
- Cores, Hugo (1989): Las luchas de los gremios solidarios (1947-1952): neobatlismo, protesta social y Fuerzas Armadas. Montevideo. Editorial Compañero. Ediciones de la Banda Oriental.

- Coutinho, Carlos (1989): Gramsci e as ciências sociais. Serviço Social e Sociedade vol. 11. P. 21-40.
- _____ (1992): Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político. Editorial Campus. Rio de Janeiro
- _____ (1994) Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios. Cortez editora, São Paulo, Brasil.
- _____ (1997): Notas sobre cidadanía y modernidad. Editorial Praia Vermelha N° 1 año. Sao Paulo; Brasil
- _____ (1999): Coutinho cidadanía y modernidad. Disponible en: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087/1709> (Consulta 15-07-14).
- Danani, Claudia (2005): Las políticas sociales de los '90: Los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección social. Disponible en: http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Comunitarizaci_n_e_individualizaci_n_Claudia_Danani.pdf (Consultado el 10-09-14).
- _____ (2008): “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”. Ciências Sociais Unisinos 44(1):39-48, janeiro/abril.
- Dassatti, Cecilia et, al (2012): Medio siglo de la historia uruguaya 1969-2010. Coordinador Benjamín Nahúm. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

- De Bruyne, P; Herman, J; Schoutheete, M (1991). Dinâmica da pesquisa em ciências sociais, Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora.
- Diaz, X; Godoy, L (2005): Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible. Cuadernos de investigación. Nro. 3. Chile. Disponible en: <http://www.cem.cl/pdf/cuaderno3.pdf> (Consultado el 12-08-14).
- Domínguez Ugá, V. (2004): “A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial.” *Revista Sociologia Política*. Curitiba. 23, p. 55-62
- Falero, Alfredo (2007): Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica. Montevideo. Fanelcor Editorial
- Grassi, E. (2003): Políticas y Problemas Sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I) Editorial ESPACIO. Buenos Aires.
- Harvey, David (2007): Breve historia del Neoliberalismo. Akal. Madrid.
- Hayek, Fiedrich (2006): Camino de servidumbre. Alianza Editorial. Madrid
- Hobsbawm, Eric (1999): *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires. Editorial Crítica.
- Iamamoto, Marilda (2011): Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo. Cortez.
- Lojkin, J. (1995): La revolución informacional Sao Paulo. Cortez Editora.

- Lukács, George (2000): La crisis de la filosofía Burguesa. Copyright. Disponible en: elaleph.com.
- _____ (2012): Para uma ontología do ser social I” Ed. Boitempo. Sao Paulo
- _____ (1959): El asalto a la razón. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Mandel, Ernest (1972): El capitalismo tardío. México, D.F. Era.
- Mariatti, Alejandro (2014): Política social y despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los programas de transferencia de renta condicionada. Tesis de Maestría. FCS Montevideo (Inédita).
- Marx, Karl (1984): El capital: crítica de la economía política. Madrid. Siglo XXI.
- _____ (1986): Introducción a la crítica de la economía política”. Editorial Anteo. Buenos Aires. Argentina
- _____ (1955): El dieciocho brumario de Luis Bonaparte”. In Obras Escogidas en dos tomos. Moscú. Ed. Progreso
- _____(2001): Manifiesto inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1860s/1864fait.htm> . (Consultado el 13-09-14).

- Midaglia, C. (1998) *El rendimiento de los 'By-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, ICP Montevideo 1998.
- Midaglia Carmen y Antía Florencia (2007): La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. ICP
- Midaglia, Carmen (2010): El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Revista Chilena de Administración Pública. 15-16. P. 123-154.
- Mitjavila, Myriam (2004): Globalización, Modernidad e individualización social. Revista Katalysis. Vol. 7, N° 1. Florianópolis
- Montaña, Carlos (2001): “Terceiro Setor” e “Questão Social” na Restauração do Capital. O Canto da Sereia. Tese de Doutorado. São Paulo. Cortez
- Netto, Jose Paulo (1992): Capitalismo monopolista e Serviço Social. São Paulo. Cortez Editora
- Ocampo, J y Ros, J (2011): The Oxford handbook of latin american economics. Nueva York. Oxford University Press
- Ortega, E., Vecinday, L. (2010) “*El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía*”. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, Uruguay. Disponible en www.fcs.edu.uy.

- Pastorini, Alejandra (2004): A categoría “questao social” em debate. Ed. Cortez. Sao Paulo.
- Ruiz et al (2008): Frega, A; Rodriguez, A; Ruiz, E; Porrini, R; Islas, A; Bonifanti, D; Broquetas, M; Cuadro, I. “Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)”. Banda Oriental. Montevideo
- Steneri, Carlos (2011): Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Vallés, Miguel (2007): Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Cuarta reimpresión. España. Editorial Síntesis S.A
- Vecinday, Laura (2013): *La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay*. Serviço Social e Sociedade, v.: 116.
- Yaffé, Jaime (2009): La dictadura cívico militar: Uruguay 1973-1985. Comp. Rico. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- _____ et. Al. (2012): Medio siglo de historia uruguaya 1969 – 2010: política, economía, sociedad, educación, cultura. Coord.. B. Nahum. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Zizek, Slavoj (2000): Dije economía política, estúpido. Disponible en: http://aleph-arts.org/pens/economia_politica.html (Consulta 10-10-14).

FUENTES

- AMARANTE, V., VIGORITO, A. (2012) *“Investigación y Políticas Sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES”*, Universidad de la República, CSIC.
- MIDES (2008): Plan de Equidad. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf (Consultado el 25-09-14).
- MIDES (2008): Del vientre de los sueños nace la realidad. Sistematización programa trabajo por Uruguay. Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano. MIDES.
- MIDES (2010): Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización de Programa 2008-2009. Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano. MIDES
- MIDES (2013): Llamado a organizaciones de la sociedad civil (OSC) para participar en el Programa Uruguay Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social, para la ejecución de un programa de formación, de acompañamiento social, y de construcción de proyectos ocupacionales que contribuyan a la mejora de las posibilidades de inserción laboral y/o educativa. Compra Directa por Excepción nro. 63- 2013. DIRECCION NACIONAL DE ECONOMIA SOCIAL. PROGRAMA URUGUAY TRABAJA. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/12406/1/pliego_definitivo.pdf (Consulta 20-09-14).
- Ley 18240 Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18240&Anchor=>

