

# REFLEXIONES EN TORNO AL “TRABAJO PROMOVIDO” EN EL MARCO DEL PLAN DE EQUIDAD EN URUGUAY\*

REFLECTIONS ON WORKFARE WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EQUITY PLAN IN URUGUAY

YOANA CARBALLO\*\*  
ANA LAURA GARCÍA\*\*\*

## Resumen

En el marco de los profundos cambios que se evidencian en todas las esferas de la vida social, se han desarrollado desde el Estado “prácticas sociales” de corte socio-educativo como forma de responder a las necesidades en que un alto contingente poblacional se encuentra. En este contexto los programas de empleo protegido promovidos desde la esfera público-estatal son un claro exponente. Estas acciones tienen la pretensión de ser un “puente” para la inclusión social de sectores en situación de pobreza o “vulnerabilidad socioeconómica” como “tránsito” hacia la “recomposición” de los procesos de integración social fracturados.

Resulta pertinente, entonces, realizar una lectura crítica del componente “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad en el actual contexto socio-económico y político por el cual atraviesa Uruguay. Desde el diseño del mismo se afirma que es el Trabajo la herramienta central de inclusión e integración social de los sectores más vulnerables de la población. Una mirada recortada del “Trabajo Promovido” podría considerar los resultados como positivos en tanto es notorio el impacto que generan en el desarrollo de capacidades, espacios para la reflexión y la problematización, encuentro con el otro, socialización de experiencias, despliegue de la autoestima, valoración personal, confianza y hacer colectivo. No obstante esto, tales evaluaciones resultan parcializadas en tanto no se considera el contexto socio histórico más amplio en el que se inscriben, condición imprescindible para comprender y aproximarse a los aspectos de la realidad que aspiran transformar.

\* Artículo de reflexión en torno al componente “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad en Uruguay. Este análisis surge a partir de un proceso de acumulación profesional de las autoras en el diseño e implementación del Programa “Uruguay Trabaja” de la Dirección de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de este país. Como integrantes del equipo técnico del Programa desde su surgimiento, año 2008, a la fecha se ha reflexionado en torno a esta temática de manera de aportar una mirada crítica reflexiva desde el Trabajo Social que trascienda el hacer cotidiano de esta política social concreta.

\*\* Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Maestranda en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, edición 2010. Integrante del equipo técnico del Programa “Uruguay Trabaja” del Ministerio de Desarrollo Social desde el 2007 a la fecha. E-mail: yoanacarbalo@gmail.com

\*\*\* Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Maestranda en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, edición 2010. Integrante del equipo técnico del Programa “Uruguay Trabaja” del Ministerio de Desarrollo Social desde el 2008 a la fecha. Docente e investigadora de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social desde el 2007 a la fecha. Integrante del Área Discapacidad del Departamento de Trabajo Social (DTS-FCS-UdeLaR). E-mail: anagarciamaciel@hotmail.com

**Palabras clave:** políticas sociales, Plan de Equidad, empleo protegido, pobreza, integración social..

### Abstract

In the framework of the deep changes which evidence in all spheres of social life, “social practices” from a social-educational nature have been developed by the State as a way of meeting the needs of a growing number of people. In this context, the workfare programs promoted from the public-State sphere are a clear example. These actions pretend to build a “bridge” to social inclusion of the poor or the “social economically vulnerable” sectors as a “transit” towards the “recomposition” of fractured social integration processes.

It is then relevant to make a critical reading of the Workfare component in the Equity Plan in the present social-economic and political Uruguayan context. From its own design, work is considered the main tool of social inclusion and integration for the most vulnerable sectors of society. A shortsight viewpoint of Workfare might consider the results as positive while the impact they generate in the capacities development, in the reflection and questioning spaces, in the encounter with others, in the experience socialization, in the display of self-esteem, personal assessment, confidence and collective doing is notorious, . However, such evaluations appear as partial since they do not consider the wider social-historical context in which they take place, a condition which is necessary to understand and approach the aspects of reality these programs want to transform.

**Key words:** social policies, Equity Plan, workfare, poverty, social integration.

## Introducción

El presente artículo reflexiona en torno a la experiencia del componente “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad en Uruguay. El contexto y motivos de su surgimiento son expresión de las nuevas manifestaciones de la Cuestión Social y las consecuencias que ello conlleva en términos de protección social, pero también de valores e intenciones que desde la autoridad pública se buscan promover en la “recomposición” de la Matriz de Protección Social.

El auge de los programas socio-educativos laborales en los últimos años, responde entre otras cosas a los cambios sucedidos en torno al Mundo del Trabajo y se sustentan desde su formulación en la consideración de que a través del trabajo se puede lograr la inclusión social de los sectores más vulnerables de la población. La evaluación que se realiza de estos programas en Uruguay desde un punto de vista cualitativo arroja resultados positivos. Sin embargo, estas evaluaciones resultan parciales en tanto no se considera el contexto sociohistórico más amplio en el que se inscriben.

Se vuelve imprescindible, entonces, realizar estudios y evaluaciones que por un lado rescaten las posibilidades y aprendizajes que estas experiencias significan para los sujetos en su contexto inmediato. Por otro lado y de manera complementaria, producir análisis donde estas experiencias microsociales sean colocadas en la trama de relaciones sociales más amplias a modo de considerar si estas prácticas sociales significan un “tránsito” efectivo hacia la integración social, o quedan reducidas al contexto inmediato de los sujetos sin mayores posibilidades de conexión con recursos, servicios y espacios de intercambio que definen la posibilidad concreta y real de integración social.

De esta manera, el artículo comienza con un rápido recorrido analítico sobre el devenir de las Políticas Sociales en el país en las últimas décadas, con detenimiento en las acciones desarrolladas por el gobierno de izquierda a partir del año 2005 para atender a los sectores más vulnerables de la población. Del conjunto de acciones implementadas por la administración progresista se analiza con mayor profundidad el Plan de Equidad. Este se origina en el año 2008 como política de alcance nacional orientada al conjunto de la población en tanto estrategia de largo plazo que apunta a revertir la Matriz de Protección Social Uruguaya incidiendo sobre los grandes niveles de desigualdad existentes. El Plan de Equidad es el marco imprescindible para comprender el surgimiento de los programas de Empleo Protegido en el contexto nacional. Este componente surge en su órbita y se constituye en eslabón fundamental de la Red de Asistencia e Integración Social de los sectores de población en situación de pobreza extrema e indigencia. A continuación se analiza críticamente el diseño, implementación, fundamentación y orientaciones valorativas de este componente “Empleo Promovido” como política social dirigida a desocupados de larga duración que busca incidir mediante acciones socio-educativas en la recomposición de los tejidos sociales fracturados, tendiendo “puentes” de integración e inclusión social. Para finalizar se presentan algunas reflexiones que buscan problematizar los alcances y limitaciones de estas acciones microsociales desde la óptica del Trabajo Social, presentando un breve análisis acerca del proyecto ético-político de la profesión como alternativa novedosa que se construye desde la producción de conocimiento y que permite re-pensar la profesión en su verdadera dimensión transformadora y cuestionadora de la realidad social.

Es visible e incuestionable el efecto subjetivo que tiene sobre el individuo ser catalogado como “inempleable”, “desocupado” o “inútil para el mundo” tal como lo plantea Castel (1999). No significa, entonces, desacreditar el impacto y las consecuencias que estos abordajes microsociales generan como fundantes de un ámbito de empleo, protegido y transitorio que disminuye estos sentimientos negativos promoviendo espacios de intercambio y aprendizaje. No obstante, resulta pertinente una mirada atenta que trascienda las bondades aparentes del “Empleo Promovido” permitiendo su estudio y análisis como fenómeno contemporáneo que atraviesa y cuestiona en forma permanente al Trabajo Social y su campo de actuación profesional.

## 1. Contexto imprescindible: surgimiento del Plan de Equidad en Uruguay

Para comenzar este análisis, resulta fundamental ubicar al lector de este artículo en el contexto económico y político actual de la sociedad uruguaya. Los cambios y transformaciones de la Matriz de Protección Social sucedidos en estos últimos años, responden a un proceso lento y sostenido de reforma social impulsado por el gobierno de izquierda desde su asunción en Uruguay por primera vez en el año 2005. Desde ese entonces los avances en materia de mejoras salariales, baja de la informalidad, precariedad y desempleo, así como reducción de la pobreza y la indigencia son notorios. Sin embargo, es sabido que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para una mejora real de la calidad de vida de la población. De hecho sigue siendo un desafío transformar el crecimiento concentrador y excluyente en distributivo e incluyente, logrando incidir realmente sobre los fuertes niveles de desigualdad e injusticia social aún existentes.

Los cambios mencionados no se suscitan de repente, no toman forma de manera independiente de los procesos y circunstancias que le dan origen ni logran revertir totalmente las graves consecuencias de varias décadas de impulso liberal y concentrador del Estado uruguayo. Entender y estudiar los cambios impulsados por el gobierno progresista requiere necesariamente dar una rápida mirada a la ruptura del tejido social que fue procesando la sociedad uruguaya en las últimas décadas, especialmente a partir de la década del 90.

Hobsbawm (1996) analiza la historia del “corto siglo XX” señalando su extensión desde el año 1914 a 1991 haciendo referencia a un tiempo histórico marcado por diferentes puntos de inflexión que no necesariamente coincide con el tiempo cronológico. En este siglo ubica tres grandes etapas: “época de las catástrofes” (1914 a 1945), “época de oro” (a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta 1973) y “época del derrumbamiento” desde 1973 en adelante. Esta última se caracteriza, según el autor mencionado, por el derrumbamiento de lo que él ha denominado como la “edad de oro” y la caída del Estado de Bienestar. En medio de la ruptura de los equilibrios internacionales se da comienzo a una nueva época marcada por la mundialización creciente de la economía, el desarrollo de las comunicaciones, la tecnología y la globalización.

La sociedad uruguaya tuvo un fuerte crecimiento en la “edad de oro”, período que llega a su fin con el nacimiento de la “época del derrumbamiento” donde se procesa una transformación del modelo de desarrollo que repercute sustancialmente en el sistema de protección social y en la división del trabajo. Uruguay procesó esta reforma introduciendo claramente una orientación de corte liberal a las políticas sociales. Estos cambios se introducen en un contexto marcado por el agotamiento del modelo de desarrollo proteccionista en el mundo y un debate en torno

al alcance y consecuencias del *Welfare State*. Tal reforma estuvo caracterizada por la reducción de la participación del Estado en las áreas de protección social tradicionales fomentando el involucramiento del mercado y de la familia como ámbitos de producción de servicios. Se dio lugar a la privatización, focalización, remercantilización y surgimiento en la arena pública de organizaciones de la sociedad civil (OSC) como agentes con capacidad para desarrollar eficazmente esta función y cumplir también con acciones de contralor público.

La ofensiva neoliberal instalada en Uruguay en la década del 70 se expande y profundiza hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI. En este contexto favorable de crecimiento para el Capitalismo, éste adquiere una tendencia expansiva no solo en términos geográficos y de organización espacial, sino también en lo que refiere a la reubicación de los excedentes de mano de obra y capital apostando a las inversiones a largo plazo en áreas como educación, investigación y comunicaciones. La reorganización espacio-temporal genera como consecuencia el surgimiento de nuevos centros de acumulación y de poder, nuevas formas de división social del trabajo, nuevos territorios, así como la apertura de nuevas fuentes de recursos.

En esta época (fines del siglo XX e inicios del siglo XXI) se da en América Latina una fuerte presencia de gobiernos de izquierda. En un contexto marcado por el crecimiento y la reorganización espacio-temporal del Capital en el mundo estos gobiernos buscan poner de manifiesto la necesidad de rever las formas de intervención del Estado, colocando en debate las posibilidades reales de incidir sobre los fuertes niveles de desigualdad y pobreza que caracterizan al continente. La tendencia expansiva del Capital también hacia esta parte del planeta no genera una competencia justa y leal sino por el contrario trae graves consecuencias económicas, políticas, sociales y ecológicas (Harvey, 2004). En este marco, la izquierda uruguaya llega por primera vez al gobierno en el año 2005, iniciando en el 2010 su segundo período de administración.

Los distintos diagnósticos realizados desde la asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay coincidían en la dispersión, fragmentación y desarticulación de las políticas sociales en todo el territorio nacional. Si bien el gobierno inicia su gestión en un contexto de reactivación económica post-crisis 2002<?> aún persistían las graves consecuencias de esa etapa. En efecto, el discurso político de la izquierda ponía de manifiesto su preocupación por la situación de las políticas sociales proponiendo como solución un cambio gradual de la Matriz de Protección Social. Se postulaba como medida una reorientación de las políticas sociales con un sentido universalista e integral que a su vez articulara acciones focalizadas dirigidas a aquellos sectores que se encontraran en situación de mayor vulnerabilidad socio económica (Midaglia & Antía, 2007).

En este contexto, la izquierda uruguaya orienta su actuación en el plano de las políticas sociales articulando medidas restauradoras en algunos planos (reinstalación de Consejos de Salarios)

e innovadoras en otros (Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social, Plan de Equidad, Sistema Nacional Integrado de Salud, Reforma Tributaria, entre otros) (Midaglia & Antía, 2007). Es sin duda una de las innovaciones de mayor envergadura la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en marzo del año 2005 que, en el desafío de crear una nueva institucionalidad, se proponía a la misma vez atender las situaciones de mayor vulnerabilidad social y ser el organismo articulador y rector en materia social.

Desde fines de la década de los 90 se inauguran en América Latina secretarías sociales como respuesta frente al fracaso evidente del mercado en la provisión de bienes y servicios a la población más vulnerable. Uruguay, de la mano del primer gobierno de izquierda, no es ajeno a este contexto y crea a partir de la Ley 17.866 de marzo de 2005 su propia secretaría social. Los principales argumentos de su creación estuvieron referidos a la necesidad de institucionalizar un actor que diera el encuadre necesario a los distintos programas, proyectos y acciones fragmentadas dirigidas a los sectores de mayor vulnerabilidad social del país. En efecto, se prioriza la articulación y coordinación de los distintos programas destinados a esta población que se encontraban dispersos en diferentes secretarías de Estado, localizándose a partir de este momento bajo su órbita.

El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) nace simultáneamente con la creación de esta secretaría de Estado constituyéndose en la “insignia” de la llegada del gobierno progresista a Uruguay. El mismo toma como antecedente otras experiencias desarrolladas en el continente y se constituye básicamente en un programa de transferencia económica condicionada asociada a un conjunto de programas sociales dirigidos a la población en condición de pobreza. Se trató de una medida transitoria que debería funcionar durante los dos primeros años de administración de la coalición de izquierda (2005-2007) orientada a atender a los sectores de población que se encontraban en situación de pobreza extrema o indigencia. Este Plan se conformó de varios componentes dentro de los cuales se destacan: “Ingreso Ciudadano”, “Plan Alimentario”, “Atención a los Sin Techo”, programa “Rutas de Salida” y programa “Trabajo por Uruguay”. Este último fue el componente del PANES que buscó contribuir a la ruptura de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios como herramienta para el desarrollo de habilidades y destrezas que mejoraran las condiciones de empleabilidad de los participantes. La población objetivo de este programa participaba de una experiencia socio educativa laboral de hasta cinco meses de duración que articulaba espacios de capacitación con la realización de tareas de mantenimiento y recuperación de obra pública.

El momento final del PANES y de sus diversos componentes (diciembre de 2007) coincide con el nacimiento del Plan de Equidad. Luego de atender aproximadamente un total de 80.000 hogares del país en el marco del PANES se entiende necesario profundizar la estrategia de abordaje a las situaciones de pobreza e injusticia social mediante la transición a un segundo Plan

que supone un nuevo nivel de intervención. A diferencia del primero, el Plan de Equidad se establece como una propuesta de largo plazo que busca reestructurar el sistema de protección social en su conjunto con la pretensión de reducir las desigualdades de tipo socio económico, de género, de etnia y regionales. No obstante, en esta primer etapa se propone contemplar “con especial atención la situación de los grupos sociales más desfavorecidos” con “programas puente” en tanto se va conformando la Red Moderna de Asistencia e Integración Social que tiene como mandato “que nadie quede librado sólo a su suerte” (Plan de Equidad, 2007).

El Plan de Equidad busca establecer una línea de continuidad con su antecesor inmediato (PANES) con la pretensión de constituirse en un Plan con alcance a toda la población y no solo a los sectores de mayor vulnerabilidad socio económica, que con estrategias de mediano y largo plazo logre incidir en la reducción de la injusticia y la inequidad social. En tal sentido en su objetivo general se expresa:

“Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a servicios sociales universales, a ingresos a través del trabajo digno y a prestaciones sociales básicas.” (Plan de Equidad, 2007:15)

El diseño del Plan de Equidad combina en sus intervenciones instrumentos clásicos de protección social como son las asignaciones familiares (bajo una nueva modalidad) y se procura que los programas específicos de protección o asistencia social se transformen en eslabones articuladores de los servicios universales de bienestar (Midaglia, & Antía, 2007).

Este Plan se propone la implementación de una “malla de protección social” constituida por “programas puente” o “medidas transitorias” que actúen como niveladores garantizando el ejercicio de derechos ciudadanos y mejorando la calidad de vida de la población. De esta manera, se busca desde un enfoque progresivo y abarcativo atender a los sectores de mayor vulnerabilidad social con una mirada de género e intergeneracional. Se articulan a tales efectos componentes estructurales de la Matriz de Protección Social (políticas de empleo, políticas de salud, políticas de vivienda, política educativa y reforma tributaria) con componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (programas focalizados y asistenciales dirigidos a los sectores de la población que aún se encuentran en situación de pobreza).

En el plano del empleo, la desprotección social que presentaban los trabajadores uruguayos al inicio del año 2005 fue considerado como uno de los puntos problemáticos fundamentales que supuso inmediato abordaje por parte del gobierno progresista. Desde el Plan de Equidad

se desarrollan medidas restauradoras como la reinstalación de los Consejos de Salarios en tanto ámbito de negociación salarial. Por otro lado, se promovieron también medidas que apuntaban a la mejora en la calidad del empleo así como a la capacitación laboral de manera de dar respuesta eficaz a las demandas del creciente mercado de trabajo y promover la inserción laboral formal de personas que se encontraban en situación de desempleo estructural. En este sentido el Plan de Equidad enfatiza la necesaria articulación de las políticas activas de empleo (componente de la Matriz Estructural de Protección Social) con los programas de protección social centrados en el trabajo (Programas de Empleo Promovido, componentes de la Red de Asistencia e Integración Social).

## 2. Análisis e interrogantes del componente “Trabajo Promovido” de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad.

El Plan de Equidad en el marco de sus lineamientos en la Red de Asistencia e Integración Social crea el componente “Trabajo Promovido” colocando al trabajo como herramienta fundamental de integración social.

“Tiene como finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita familiar, personal y social, debilitando factores de exclusión social” (Plan de Equidad, 2007: 52).

Este componente incluye dos medidas diferentes y complementarias: Programa “Uruguay Trabaja” y Programa “Objetivo Empleo”. Por su parte *“Uruguay Trabaja se concibe como un programa 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: 30), y el Programa “Objetivo Empleo” tiene por finalidad: *“insertar en el mercado de trabajo a desocupados/as de larga duración pertenecientes a hogares pobres, incentivando la contratación de personal por parte de las empresas privadas a través de la reducción del costo de la contratación”* (Plan de Equidad, 2007: 53).

Ambos programas son acciones dirigidas a la población que sufre la desvinculación prolongada del mundo del trabajo formal y el acceso a servicios y beneficios asociados a la condición de trabajador. Están destinados a la población privada de medios económicos, sociales, institucionales y simbólicos denominada a nivel político-institucional como “indigente”, en situación de “vulnerabilidad socioeconómica” o “pobre” (el criterio que define estas categorías es la necesidad de sobrevivencia de los sujetos) con la finalidad de generar procesos de intercambio y aprendizaje que potencien y estimulen a los sujetos a superar sus condiciones

de vida. Tienen la característica de ser acotados en el tiempo procurando mediante espacios protegidos que los sujetos logren reactivar sus recursos “internos y externos” como forma de habilitar en primera instancia el “tránsito” hacia la inclusión social.

De esta manera se inauguran con el Plan de Equidad dos mecanismos de gestión de la población “supernumeraria” (CASTEL, 1999) que si bien presentan características diferentes comparten sus fundamentos principales: reconocen al trabajo como mecanismo integrador por excelencia en la sociedad y entienden que está en la capacidad de los propios sujetos, en su compromiso y responsabilidad la posibilidad de superar la situación de desempleo y pobreza en la que se encuentran. El trabajo forzado, el esfuerzo, el mérito, el cumplimiento y la capacitación se presentan como rasgos personales demandados y valorizados en esta nueva era. Los problemas relacionados a la pobreza, el desempleo y los riesgos de distinto tipo se colocan ahora en la órbita de la responsabilidad individual, vinculado a los cuidados de sí mismo. El individualismo exacerbado y el apelo a la responsabilidad personal y familiar se constituyen entonces en efectos característicos del neoliberalismo.

Si bien ambos programas en tanto parte del mismo componente de “Trabajo Promovido” colocan al trabajo como espacio privilegiado a partir del cual los sujetos logran la inclusión social son acciones con orientaciones y sentidos diferentes. En “*Uruguay Trabaja*”<?> las acciones tienen un énfasis en movilizar y generar procesos de aprendizaje y experiencias individuales y colectivas mediante espacios de carácter socio-educativos. Así sus áreas de actuación, a grandes rasgos, se centran por un lado en la realización de tareas de valor comunitario en espacios públicos en procura de promover y fomentar la recuperación de hábitos y actitudes requeridos por el mundo del trabajo, y por otro lado, en espacios de formación y capacitación en competencias transversales y específicas (talleres sobre género, derechos laborales y seguridad social, técnicas de búsqueda de empleo, alfabetización digital, aproximación teórica a oficios convencionales, entre otros). En esta experiencia los sujetos tienen un “acompañamiento social” que busca fomentar e incentivar el intercambio y socialización a modo de trascender la experiencia concreta. Estos ejes temáticos son ilustrativos respecto a las causas del problema. La pobreza y el desempleo tienen que ver con aspectos actitudinales de los propios sujetos. Es preciso modificar esos comportamientos, enseñar en el deber ser, aprender cuál es la manera correcta para vivir y triunfar en esta sociedad. Desde esta visión no se genera una relación de derecho con los sujetos de las políticas sociales, sino por el contrario, una relación de “contrato” (CASTEL, 2004) similar al contrato de mercado donde prima la responsabilidad individual.

En lo que respecta al Programa “*Objetivo Empleo*” su espacio de actuación se encuentra orientado hacia el empresariado ofreciendo subsidios económicos para las empresas que “apuesten” a incorporar a su plantilla de trabajadores sujetos en situación de pobreza y desvinculados hace largo tiempo de los espacios laborales formales. No obstante esta caracterización, aquí también

se llevan adelante espacios de acompañamiento social puntual porque el énfasis está en incidir en la política de gestión de los trabajadores a nivel de las empresas.

Estos programas al parecer tienen una clara intencionalidad de transformación de la realidad a través de ciertos procedimientos dirigidos a abordar las situaciones de injusticia social que vivencian los sujetos a quienes están destinados. Es decir, buscan generar “prácticas” que habiliten a los sujetos a superar las situaciones de privación en la que viven promoviendo procesos de inclusión social mediante la inscripción a espacios laborales, educativos y/o institucionales.

Esta correspondencia entre división del trabajo e integración social como aspectos que configuran la posibilidad de participación en la vida social es de fundamental importancia para comprender las ideas orientadoras de estos programas donde si bien la integración social es visualizada a partir de la inscripción al mundo del trabajo, en tanto “dispositivo regulador” del orden social, resulta necesario investigar cómo son asumidas y trabajadas en el marco de estas experiencias microsociales las posibilidades reales de integración de estos sujetos al mundo del trabajo.

Es necesario hacer dos puntualizaciones, por un lado, estas experiencias se basan en información técnico-estadística para diseñar y dirigir las intervenciones a un conjunto poblacional específico (focalización). Estos sistemas de información pretenden dar cuenta de aquellos “hábitos y actitudes” de ese conjunto poblacional que requieren ser “ajustados” al sistema<?>. Para garantizar el cumplimiento de esta focalización las políticas sociales requieren de la incorporación de nuevos dispositivos panópticos (WACQUANT, 2010) de control de la población. No resulta fácil seleccionar entre los miles de inscriptos aspirantes a ocupar los puestos del programa, por lo cual se hace necesario el uso de nuevas tecnologías, paquetes informáticos, sistemas de información de la población que permitan verificar si quienes se inscriben son realmente merecedores de la asistencia social.

“la regulación punitiva hacia los sectores pauperizados del nuevo proletariado postfordista se efectúa principalmente por medio de dispositivos panópticos cada vez más elaborados e invasivos, directamente integrados a los programas de protección y asistencia (...) las distintas burocracias encargadas de tratar cotidianamente la inseguridad social sistematizan su recolección de informaciones, ponen en red sus bancos de datos y coordinan sus intervenciones.” (WACQUANT, 2010: 130).

Por otro lado, al parecer estas medidas están basadas en el supuesto de que son fundamentalmente aspectos subjetivos los que obstaculizan la integración social de los sujetos a la vida social-colectiva, y en este sentido se pretende que los propios sujetos mediante la modificación de aquellos aspectos personales que obstaculizarían la efectiva integración logren producir “su

propio” escenario de superación. Hay pues, una idea muy fuerte detrás de estas prácticas que colocan las dificultades que atraviesan los destinatarios de estas políticas en la órbita de la responsabilidad individual, en la falta de competencias personales y no en las estructuras y condiciones sociales y económicas más amplias que mediatizan la historia y las posibilidades reales de autonomía de los sujetos.

Como señala Duschatzki (2000), estas políticas terminan ubicando a los sujetos destinatarios como ciudadanos asistidos o tutelados por el Estado a los que se les destina un espacio socio-educativo para “aprender sus derechos” y “elevar su autoestima” además de colocar bajo su responsabilidad la solución a sus problemáticas. Estas experiencias centradas en promover una “conciencia de derechos” terminan generando el efecto inverso del pretendido (los programas focalizados y transitorios) no generan derechos ni posibilidad de autonomía a los sujetos sino por el contrario, producen una subjetividad agradecida, disciplinada y dependiente.

De este modo se generan espacios con la intención de generar procesos de integración social pero de alcance limitado ya que los sujetos se mantienen dentro del escenario de privaciones y pobreza, socializando, compartiendo experiencias y aprendizajes pero dentro del contexto de precariedad social, económica e institucional sin mayores posibilidades de intercambio y enlace con otros sujetos colectivos que no se encuentren en igual situación y estructuras de protección que habiliten una efectiva superación de las condiciones de privación.

En estas políticas es posible identificar una idea de integración social como parte de un proceso colectivo de diferenciación/complementariedad social que presenta desajustes, pero desajustes que no tienen que ver con la dominación de una clase sobre otra, ni por tanto, con la distribución desigual de los medios económicos, sociales y simbólicos de producción y reproducción social. Es decir, el énfasis no está puesto en la transformación de las estructuras sociales que generan las situaciones de injusticia social sino en los propios sujetos, concretamente en la transformación de aquellos aspectos subjetivos que obstaculizarían su integración. De esta manera las ideas y supuestos que subyacen a estas prácticas sociales concebidas desde un pensamiento conservador tienden a ubicar la solución de las problemáticas sociales en el espacio subjetivo de los sujetos que transitan por esas experiencias. Por tanto, es a partir de la órbita de la responsabilidad individual desde donde se esperan las razones y acciones que den respuestas efectivas a las problemáticas.

En el entendido de que el sujeto es un sujeto históricamente ubicado y condicionado por relaciones sociales más amplias, no pueden trascender mediante su sola capacidad de reflexión e intenciones las estructuras que mediatizan su historia. Entonces cómo es posible que pueda generar procesos de autonomía, deliberación y reflexión (como pretenden las políticas) cuando no posee los medios materiales concretos que le permiten gozar de ciertos niveles de certeza y seguridad para el desarrollo de su vida, aspectos por cierto, imprescindibles para pensar en procesos de liberación y autorrealización.

Retomando el planteo de Duschatzki (2000), las instituciones sociales y en este caso las que se dirigen a “los pobres” participan del universo simbólico que los rodea y dan forma a los marcos de su funcionamiento. Las argumentaciones de los programas en tanto dispositivos de regulación de la vida colectiva colocan a los sujetos con menor poder de negociación en un lugar “protagónico” (al menos transitoriamente dentro de un espacio recortado y de inseguridad) y en una estructura dadora de sentido. En tal sentido, se advierte acerca del riesgo de instaurar una forma sutil de dominación política y de legitimación subjetiva expresada en el autocontrol social que obtura la agregación de demandas.

Rescatando la importancia y potencialidad de los aprendizajes generados en el marco de estas experiencias microsociales, hay que señalar que “por sí mismos” no pueden generar procesos de transformación social e integración y por tanto, se presentan como contradictorios y de difícil superación, evidenciando y colocando la discusión acerca de la necesidad de buscar alternativas y caminos sustentados colectivamente.

Si bien estas acciones permiten a los sujetos desarrollar destrezas, nuevas experiencias, confianzas, intereses, habilitando al mismo tiempo nuevas formas de comunicación, intercambio y organización, esas prácticas de corte microsociales necesitan trascender ese espacio y significarse en acciones que supongan transformaciones en las estructuras sociales que vinculan a los sujetos con la sociedad en su totalidad. Supone pues, transformaciones del orden actual, el que produce y reproduce las más diversas formas de injusticia, económicas, sociales, étnicas, de género, culturales, entre otras.

Sin posicionarse en posturas radicales que conciban como un fracaso todo propósito de transformación social dentro del actual orden, debe señalarse que estas intenciones aparecen lejanas en el cotidiano de los sujetos que padecen situaciones de injusticia social. Si bien es necesario considerar estas experiencias debe tenerse presente que la integración social para efectivizarse requiere de prácticas, intercambios y organización de corte universal y colectivo.

Es intención de este artículo, entonces, dejar planteada una postura que valora estas experiencias socio-educativas en tanto procesos sociales específicos movilizados de condiciones individuales, espacios y dispositivos colectivos e institucionales y potencialmente portadores de transformaciones sociales, pero a la misma vez busca superar y trascender. En tal sentido los técnicos, los intelectuales, operadores y actores sociales involucrados en diferentes niveles tienen un lugar de importancia frente a los criterios y límites que establecen estas propuestas de intervención y frente a las formas institucionales de proceder. Es posible adoptar una postura funcional al desarrollo del orden y las condiciones impuestas por las propuestas, pero también es posible desarrollar una actitud crítica frente a los requerimientos institucionales que permita visualizar alternativas colectivas de fuerte sentido humano.

### 3. Conclusiones.

El crecimiento económico que ha registrado Uruguay en los últimos años ha repercutido de manera positiva en varios de los indicadores del mercado de trabajo. El desempleo ha descendido, correlativamente, el empleo ha crecido de manera importante a la vez que ha sido posible recuperar las pérdidas salariales del pasado reciente y mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores. La cobertura de seguridad social se ha extendido al igual que las tasas de sindicalización y de extensión de la negociación colectiva favorecido esto último por la reinstalación de los Consejos de Salarios.

En este contexto favorable en el plano del empleo las evaluaciones cualitativas realizadas de los componentes del Programa “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad han sido positivas. No obstante esto y a pesar de las medidas desarrolladas aún persisten fuertes niveles de injusticia y desigualdad social. El crecimiento económico no genera necesariamente mejora en la calidad de vida de la población, aún se registra un 18,6% de la población en situación de pobreza y 1,1% en situación de indigencia.

En este contexto, se identifica un 5,5% de tasa de desempleo compuesto por los sectores más vulnerables de la población con bajo nivel educativo y de calificación pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica (población hacia la cual se dirigen estas acciones socio educativas laborales). Los resultados del programa, entonces, parecerían indicar que son insuficientes las acciones desarrolladas para dar respuesta a los problemas de empleabilidad que tienen las personas hacia las que está dirigido. La complejidad de las transformaciones de la contemporaneidad provoca que el Trabajo se presente en la actualidad encubierto de una diversidad de situaciones al servicio del capital, primando el proceso de valorización sobre el proceso de Trabajo. Sin embargo la clase trabajadora según Antunes (1995, 2005) se complejiza y heterogeniza pero no desaparece, en tanto continúa siendo fuerza de trabajo necesaria para la reproducción del capital. El empleo homogéneo y estable caracterizado además por el contrato de larga duración se vuelve fragmentado, heterogéneo, discontinuo e ilegible en algunas de sus formas. Sin lugar a dudas resulta necesario instalar un debate más profundo en relación a estas acciones socio-educativas apostando a una lectura desde la realidad como totalidad compleja y dejando de lado la mirada romántica que simplifica el problema y coloca únicamente en la mejora de las condiciones de empleabilidad de los sujetos las posibilidades de una inserción laboral.

Las acciones desarrolladas en el marco de este Programa “Trabajo Promovido” sobre el impacto de la metamorfosis del mundo del trabajo tienen un carácter “conservador” y “moralizador” (Netto; 2002) porque apuestan únicamente al desarrollo de destrezas y habilidades, a la capacitación y al despliegue de competencias laborales para que los sujetos que se encuentran en situación de desempleo estructural puedan acceder a una inserción laboral en el mercado de

Trabajo, depositando en este sentido la responsabilidad únicamente en los propios individuos. Se sostiene así la idea de que es posible, pertinente y necesario lograr una inserción laboral aunque precaria, tercerizada y a tiempo parcial en el marco del modelo de acumulación vigente sin modificar cuestiones de fondo, aceptando que hay un orden natural por el cual los sujetos se dividen en ricos y pobres, en propietarios y no propietarios, en empleados y desempleados.

No es posible imaginar una incorporación total de la población beneficiaria de este Programa “Trabajo Promovido” al mercado de Trabajo en condiciones dignas y de total respeto a los derechos humanos en la medida en que no se supere el sistema capitalista en el que está inserto. La Cuestión Social y el régimen burgués están necesariamente relacionados como dos caras de la misma moneda. En acuerdo con Netto (2002) se entiende que la expresión “Cuestión Social” tiene un sesgo conservador pues reduce y despolitiza las consecuencias del orden burgués aceptando que los problemas sociales causados por este régimen de acumulación Capitalista son solucionables en el marco de este mismo sistema sin modificar sustancialmente la matriz de producción. De esta manera se desarrollan intervenciones administrativas y técnicas, paralelamente al surgimiento de profesiones que tienen por objetivo fundamental la aplicación de estos instrumentos sobre las expresiones de la Cuestión Social.

Así, los resultados reales de estos programas sociales se traducen en niveles mínimos de inserción laboral formal, matizados con inserciones precarias, flexibilizadas y algunas experiencias aisladas de auto-empleo. El sistema Capitalista continúa arrojando afuera sujetos que no alcanzan los niveles mínimos de calificación requeridos para ocupar los nuevos puestos de trabajo, conformando y acrecentando así una masa de población aspirante a ocupar, al menos por un corto período de tiempo, los magros cupos disponibles del Programa “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad.

La sociedad burguesa en el marco del sistema capitalista es portadora de valores morales que proclaman la propiedad privada, la competencia, el lucro, el individualismo, la mercantilización de las relaciones sociales, entre otros. El proyecto profesional crítico del Trabajador Social desde una perspectiva ética con competencia teórica, técnica y política debe apostar a la crítica y cuestionamiento de estos códigos naturalizados en la cotidianeidad. Esto es, desde una perspectiva crítica de la realidad social elegir el camino que conduce y posibilita la ruptura con el conservadurismo propio del orden burgués. Los valores de justicia, solidaridad e igualdad no siempre están presentes en un orden vigente contradictorio y dinámico que permite la coexistencia de códigos morales opuestos. Es así que resulta necesario asumir una perspectiva ética con capacidad para identificar estos aspectos contradictorios. La moral, los valores y los principios son construcciones culturales que se encuentran históricamente determinados y responden a intereses y necesidades diferentes, por lo cual la ética se presenta como el instrumento imprescindible para problematizar las acciones desarrolladas (BARROCO, 2003)

Lo que está bien o lo que está mal, el deber ser, responde a intereses de una clase u otra, el Trabajador Social entonces deberá tener la capacidad de discernir a qué intereses responde y promover aquellos que permitan la emancipación de los individuos.

“La reflexión ética hace posible la crítica a la moral dominante, puesto que permite desvelar sus significados socio-históricos, habilitando la desmitificación del prejuicio, del individualismo y del egoísmo, propiciando de esa forma la valorización y el ejercicio de la libertad” (BARROCO, 2003: 233)

En el marco del Programa “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad se apuesta al desarrollo de valores solidarios, de cooperación entre quienes se encuentran en una misma situación, por fuera del mercado laboral formal. No obstante esto, sin desmerecer el impacto subjetivo que tienen estas acciones en la población participante de este programa, en términos de mejora de la autoestima, valorización de sí mismo, encuentro y compartir con otros, estos valores deben trascender el espacio concreto del programa, marcado por un tiempo, un espacio concreto y un equipo técnico de acompañamiento social. En consecuencia estos espacios socio-educativos laborales donde se insertan profesionales del Trabajo Social, sin desconocer el contexto más amplio en el que se inscriben, pueden y deben convertirse en espacios donde problematizar las relaciones sociales contradictorias, apostar a la ruptura con la manutención del orden establecido y germinar valores universales de justicia y solidaridad que se orienten hacia proyectos de liberación y emancipación humana.

La imagen o representación social de la profesión lo identifica casi exclusivamente en su ejercicio cotidiano con el ámbito de lo inmediato, de lo empírico, en desmedro de los aportes y contribuciones que puede hacer hacia la lectura alternativa y transformadora de la realidad social.

“Entonces, se hace necesario al profesional que por la vía del conocimiento teórico, por la elección consciente de valores universales, por la dirección política que atribuye a su práctica y por una postura renovadora y calificada, trascienda la mera cotidianeidad para alcanzar el escalón del ejercicio crítico, competente y comprometido” (GUERRA, 2007: 8).

Sin duda que esto puede resultar un proyecto demasiado ambicioso, pero el objetivo de alcanzar una sociedad diferente en oposición al orden social vigente solo puede nacer de este tipo de espacios de encuentro con el otro promoviendo el surgimiento de movimientos sociales con capacidad para embanderarse de estos valores. Se constituye así en un desafío para el Trabajo Social realizar una lectura crítica de la realidad social sobre la que se interviene a la misma vez

que cuestionar estos abordajes de carácter microsociales con los cuales se pretende modificar la cotidianidad de los sujetos sin perder de vista que ese espacio de encuentro y compartir con el otro puede lentamente transformarse en “cuna” de nuevos valores y códigos morales que comiencen a dar pelea a los valores históricamente dominantes.

Estas propuestas en tanto experiencias microsociales pueden desencadenar procesos más amplios de transformación política y cultural o pueden convertirse en instrumento de neutralización política y consolidación del actual orden. Si bien lo colectivo fortalece, generando experiencias con fuerte sentido humano, no deja de ser también un lugar que condensa intereses, contradicciones y tensiones propios de los valores dominantes. Se trata de procesos complejos que requieren ser investigados para desarrollar propuestas que amplíen el espacio profesional y que contribuyan a la consolidación de una perspectiva ético-política de derechos.

Es necesario en el actual contexto de intensos y vigorosos cambios en la vida social investigar este tipo de propuestas para determinar qué “prácticas” producen en términos de integración social, en qué aspectos y cómo inciden en las trayectorias de los sujetos y cuánto se ha fortalecido el ejercicio de los derechos ciudadanos de los involucrados.

## Bibliografía.

Antunes, R. (1995). *Adeus ao trabalho. Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Brasil: Cortez.

\_\_\_\_\_. (2005). *Los sentidos del Trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Argentina: Herramienta.

Barroco, María Lucía. (2003). “Los fundamentos socio-históricos de la ética”. En Borgianni, E. et al. (orgs) *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Brasil: Cortez.

Castel, R. (1999). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

\_\_\_\_\_. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Argentina: Manantial.

Duschatzky, S. (comp.). (2000). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Guerra, Y. (2007). "El proyecto profesional crítico: estrategias de enfrentamiento de las condiciones contemporáneas de la práctica profesional." En Pagaza, M. R. (coord.). *La profesionalización en trabajo social. Rupturas y continuidades, de la Reconceptualización a la construcción de proyectos ético-políticos*. (pp. 253-272). Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Harvey, D. (2004). "O "novo" imperialismo: acumulação por espoliação". Obtenido el 18 de mayo de 2011 desde [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05\\_harvey.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf)

Hobsbawn, E. (1996). *Historia del Siglo XX*. Traducción Castellana de Juan Fací, Jordi Ainaud, Carme Castells. Buenos Aires, Argentina: Crítica.

Midaglia, C. y ANTÍA, F. (2007). "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas públicas?". *Revista uruguaya de Ciencia Política*. 16, 131-157. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política.

Ministerio de Desarrollo Social. (2007). *Plan de Equidad*. Montevideo, Uruguay.

\_\_\_\_\_. (2010). *Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización de programa 2008-2009*. Montevideo, Uruguay.

Netto, J.P. (2002). "Reflexiones entorno a la Cuestión Social". En Netto, J.P., et al: "Nuevos escenarios y práctica profesional. una mirada crítica desde el Trabajo Social" Buenos Aires, Argentina: Ed. Espacio.

Vecinday, L. (2005). "El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizadas". *Revista Serviço Social & Sociedade*. 81, 135-155. São Paulo, Brasil: Cortez.

Wacquant, L. (2010). *Las cárceles de la miseria*. Segunda edición ampliada. Argentina: Ediciones Manantial.