

**Maestría en Trabajo Social
Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de La Plata**

**¿Una vuelta de tuerca más?
Población vulnerable, trabajo formal y asistencia**

Maestranda: Lucía Macció Lorier

Director de tesis: Dra. Sandra Leopold

La Plata, 2018

Tribunal de defensa

.....
.....
.....

Resumen

La presente tesis es el trabajo final de la Maestría en Trabajo Social de la cohorte 2015, de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata en Argentina. La investigación remite al vínculo entre las políticas sociales asistenciales y el mercado de trabajo formal, en el siglo XXI en Uruguay. Este país ha realizado transformaciones en su matriz de protección social en este período con una visible ampliación de la política asistencial e implementación de reformas sectoriales de envergadura. La relación entre la asistencia y el trabajo formal se estudia a partir del abordaje de uno de los programas asistenciales implementados en el último quinquenio: la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

Este estudio se considera pertinente y relevante por diferentes motivos. Uno de ellos es el carácter de “prioritario” que fue otorgado a Cercanías - junto a otras propuestas asistenciales - en la segunda administración del Frente Amplio. Ello implicó que Presidencia de la República se comprometiera a brindar mayor presupuesto económico y a involucrar a todas las sectoriales universales como salud, educación, trabajo, vivienda, entre otras, en el accionar de dichos programas.

Un segundo factor que justifica esta investigación, hace referencia a los fines últimos de integración social que persigue Cercanías. La estrategia se concibe como un “puente” que la población beneficiaria transitaría hacia dispositivos de carácter universal, prestaciones específicas del Estado y el mercado de trabajo formal. Por ende, explorar la concreción de este propósito asume relevancia tanto desde el punto de vista académico como social.

Por último, se entiende necesario profundizar en el estudio de Cercanías ya que si bien ha sido objeto de distintas investigaciones, resultan escasas aquellas que abordan el vínculo entre este programa y el mercado de trabajo formal.

La tesis respondió a un diseño metodológico cualitativo y se propuso objetivos descriptivos, exploratorios, interpretativos y propositivos. Para ello, se utilizaron dos técnicas: entrevistas en profundidad y lectura y análisis

documental de datos secundarios. Se realizaron 10 entrevistas en profundidad. Esta muestra incluye directivos, que han participado del proceso de diseño y gestión de Cercanías e implementan las coordinaciones interinstitucionales que la estrategia requiere, y equipos operativos de Montevideo. El análisis documental consideró documentos institucionales y estudios académicos producidos por la Universidad de la República.

A modo de síntesis, Cercanías, como programa asistencial e interinstitucional, no ha contribuido con el tránsito de la población beneficiaria, en situación de extrema pobreza y riesgo social, hacia el mundo del trabajo formal. En consecuencia, no se ha tendido a promover la inclusión social de este sector poblacional. El trabajo digno y con seguridad social para la población más pobre del Uruguay continúa siendo un objetivo a concretar. Estas familias han sido, y de esta forma, continuarán siendo sujetos que requieran permanentemente de la asistencia como una alternativa para intentar satisfacer sus necesidades básicas.

Palabras claves: Trabajo, políticas asistenciales, pobreza extrema

Abstract

The following is the result of Social Work Master thesis, accomplished at Social Work Faculty in La Plata University.

The research refers to the connection between assistance social policies and formal labor market, in the 21st century in Uruguay. During this period, the country has made changes in its social protection matrix, that led to visible expansion of assistance policies and implementation of major sector reforms. The relationship between assistance and formal work is studied based on one of the assistance programs implemented in the last five years: the National Strategy for Strengthening Family Capacities - Cercanías.

The reasons that make this study relevant are the following. Cercanías has been a priority program during the second administration of Frente Amplio's government. This implied that the Presidency of the Republic committed itself to provide greater economic budget and to involve other areas such as health, education, work, housing, among others, in the action of these programs.

In addition, Cercania' s socials integrations goals make it a good subject of study. The strategy is conceived as a "bridge" that the beneficiary population would move towards universal devices, specific State benefits and formal labor market. Therefore, exploring the accomplishment of this purpose is relevant not only to the academic point of view, but also to the social analysis.

It results necessary to investigate Cercanías program because even though it has been object of different investigations, there are few that show the relation between this program and the formal labor market.

The study consists of a qualitative methodological design and pursue descriptive, exploratory, interpretative and proactive objectives. Two different techniques were used: in-depth interviews and lecture with analysis of secondary data. Ten interviews were conducted. Among the interviewees, there are directors who have participated in Cercanías design and management process besides of implementing the inter-institutional coordination required by the strategy. The data analysis reviewed institutional documents and academic studies carried out by the University of the Republic.

Finally, Cercanías, as an assistance inter-institutional program, has not contributed with the transition of the people, in a situation of extreme poverty and social risk, to the world of formal work. Consequently, there has not been included socially this social group.

Decent work and social security for the poorest population of Uruguay continues being an objective to be determined. These families are and will continue to be people that required a permanent assistance as an alternative to try to satisfy their basic needs.

Keywords: Work, assistance policies, extreme poverty.

Agradecimientos

“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Entonces ... ¿para qué sirve la utopía? Para eso ... sirve para caminar”.

E. Galeano

Dedicado a mi familia por haberme impulsado a recorrer tan linda experiencia y a mis padres por fomentar nuestra educación permanente como un recurso personal y necesario para pensar un mundo mejor. Especialmente a quien estaría orgullosa de este objetivo: mi abuela Ana.

A mis amigas, compañero, y compañeras/os de mis trabajos que acompañaron cada momento de alegría, emoción o de saturación y cansancio.

A todos aquellos que fueron parte de este hermoso momento de mi vida. Amigos y amigas con los que conocimos desde América Latina a los Países Vascos, por aquellas charlas transformadoras de la realidad.

A Sandra Leopold, a quien puedo escuchar con total admiración. Agradecer por el trabajo en conjunto en esta investigación, por calmar ansiedades y brindar el sostén necesario en todo el proceso.

Índice

Introducción	10
Estrategia metodológica	21
 Capítulo 1 - América Latina: diversa, inequitativa y desigual	
1.1 Neoliberalismo en la nueva era	25
1.2 Fase actual del capitalismo y la particularidad de su crisis	28
1.3 El nuevo milenio en el continente	31
1.4 Protección social: expresiones, cambios y desafíos	35
1.4.1 Nuevo modelo de desarrollo y su impacto en el paradigma de bienestar social	35
1.4.2 Protección social en el siglo XXI	41
 Capítulo 2 – Uruguay: ¿un país como tantos?	
2.1 Retracción del Estado, mercantilización del bienestar social y pobreza	43
2.2 Escenario de crisis, y luego ¿tiempos de cambios?	45
 Capítulo 3 - Trabajo, riesgos y protecciones	
3.1 Reconfiguración del mundo del trabajo	55
3.2 Desinstitucionalización de la realidad actual, trabajo y precariedad del empleo	59
3.3 Manifestaciones del mundo del trabajo y respuestas promovidas en Uruguay	64
3.4 ¿Trabajo versus asistencia?	68
 Capítulo 4 – Cercanías: una Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares	
4.1 Presentación	72
4.2 Características y componentes	74
4.2.1 Estructura	74
4.2.2 Focalización en población de extrema pobreza y familias como sujeto de intervención	75
4.2.3 Interinstitucionalidad: ¿idilio, entrecruzadas y una responsabilidad estatal impostergable?	76
 Capítulo 5 - Nexos entre la política asistencial y el trabajo formal	
5.1 Cercanías e institucionalidades vinculadas al trabajo	80
5.1.1 Actores en juego ¿hasta dónde se involucran y comprometen?: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sector privado y programas de trabajo protegido	80
5.1.2 ¿Qué lugar ocupan el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay, ante la población que vive	

en extrema pobreza en comparación con otros organismos, ministerios estatales u otros actores?	85
5.2 Población vulnerable: características y trayectorias	88
Conclusiones	109
Bibliografía	115
Anexos	125

Introducción

El presente documento constituye la tesis de Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social – Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

En un período histórico actual, en el que Uruguay viene transformando su matriz de protección social, el objeto de estudio de la tesis refiere al nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, en el siglo XXI, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

Esta Estrategia es una iniciativa interinstitucional que pretende mejorar las intervenciones que el Estado ha promovido ante situaciones de extrema vulnerabilidad social en el país. Para ello, su acción considera tres definiciones fundamentales. Una, remite a la gestión del cambio en las políticas sociales, que modifica la población destinataria pasando de individuos, grupos etarios o con problemas a un trabajo integral con familias como sujeto de intervención.

Otra definición supone asumir la articulación de políticas, bienes y servicios públicos para efectivizar el acceso prioritario a las prestaciones sociales. La tercera hace referencia al acompañamiento técnico a familias en situación de extrema pobreza, que se realizará con dispositivos de proximidad – como los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) – vinculados con la red de protección local (Cercanías, 2016).

Cercanías surgió en 2012¹ y se implementa hasta la actualidad (2018). Es una estrategia del gobierno, focalizada en la atención a familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que viven en situación de extrema pobreza y vulneración de derechos. Los ETAF acompañan a las familias en los procesos tendientes a la inclusión social. En otros términos, es una propuesta considerada como “puente” donde la población atendida transitaría hacia dispositivos de carácter universal, prestaciones específicas del Estado y al mundo del trabajo formal (Baráibar, González, Leopold, Paulo, 2015).

¹ En Uruguay en 2012 cuando se creó dicha iniciativa, 0,5% de las personas vivían en situación de indigencia y 12,4% de personas en situación de pobreza (Instituto Nacional de Estadística, 2013).

La población beneficiaria es seleccionada centralmente desde el MIDES, teniendo en cuenta un Índice de Carencias Críticas (ICC)² que define la situación de pobreza extrema y un Índice de Vulnerabilidad Socio – Familiar (IVSF)³. Los datos para construir ambos indicadores son recogidos por equipos de campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)⁴ del MIDES.

Otra característica que tiene esta propuesta es su diseño interinstitucional dado que está compuesta por varios organismos estatales con el fin de impulsar acciones en conjunto para responder a los problemas multidimensionales abordados por Cercanías. Para ello, participan: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto de Seguridad Social (BPS), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP - CODICEN).

La Estrategia, en síntesis, pretende generar modificaciones en las instituciones públicas para evitar intervenciones fragmentadas y superpuestas, contribuir en la articulación de los recursos en el territorio, fomentando el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. Asimismo, esta iniciativa promueve un segundo nivel de atención enfocado en el trabajo en proximidad con las familias beneficiarias del programa, con el objetivo de generar un acceso rápido a las prestaciones sociales básicas existentes, e

² Índice relevado por la DINEM que señala situaciones de pobreza extrema, aplicando un formulario en los hogares que también releva el Índice de Riesgo Social. De esta forma, se adquiere información sobre situaciones de hambre, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, entre otros (Cercanías, 2013).

³ Índice que indaga sobre presencia de situaciones que muestren vulnerabilidad en las funciones familiares o riesgo en el desarrollo de los integrantes de la familia. La extrema vulnerabilidad implica la acumulación de algunas variables como: ausencia de figuras parentales o dificultades en el cuidado; trabajo de riesgo vital, precario o desempleo; desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil; desvinculación educativa; miembros víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual; situación de calle, mendicidad o trabajo infantil; integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactiva y/o con conflicto con la ley; jóvenes que no estudien ni trabajen, entre otros (Cercanías, 2013).

⁴ Tiene como misión ejercer la rectoría en el monitoreo y evaluación de planes, programas, acciones, dispositivos y proyectos sociales en el territorio nacional, así como en la construcción y gestión la información necesaria para mejorar la implementación y el diseño de los mismos (DINEM, 2014, p.1).

impulsar cambios relacionales en las familias imprescindibles para que éstas puedan sostener de forma autónoma los logros obtenidos (Cercanías, 2016).

En este sentido, la propuesta programática entiende que es sumamente necesario que se modifiquen las condiciones materiales de vida de las familias, al mismo tiempo que, se promuevan cambios en aspectos de la vida cotidiana, en la estructura relacional y en el desarrollo de capacidades y aprendizajes, además de que se fomenten vínculos saludables. Inversamente, “si no existe un proceso socio – educativo que acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva, solamente se cubrirían necesidades para la sobrevivencia, sin generar transformaciones sostenidas en el tiempo (Cercanías, 2016, p.5).

Por otro lado, para abordar el objeto de estudio de la tesis, se caracteriza la protección social en el continente latinoamericano y luego específicamente en Uruguay, desde las últimas tres décadas del siglo XX hasta hoy en día (2017). A lo largo de este período, se destacan las particularidades que asume la fase actual del capitalismo y la crisis por la cual transita, y se conceptualizan las principales orientaciones que han direccionado a las políticas sociales en América Latina, y puntualmente en Uruguay. Se hace particular referencia al papel asumido por el Estado y a las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que han afectado a las familias y al mundo del trabajo.

América Latina se caracterizó históricamente por contar con un patrón restrictivo de distribución socioeconómica que generó una estructura de desigualdad social, que se dificultó contrarrestar inclusive en períodos de crecimiento económico. Ante ello, se construyeron sistemas de bienestar incompletos en tanto cubrieron riesgos sociales de forma estratificada e incluyendo mayormente, sino exclusivamente, a la población que estaba vinculada formalmente al mercado de empleo (Midaglia, 2013).

Frente a la desigualdad económica y social, profundizada por niveles de informalidad laboral en el continente latinoamericano, impulsar políticas sociales de carácter universal se constituye desde inicios del siglo XXI, en una opción interesante e impostergable para que determinados sectores de la

población accedan a los derechos sociales definidos normativamente (Midaglia, 2013).

No se crearon en la región latinoamericana sistemas de bienestar universales y sólidos sino que algunos países promovieron esquemas de seguridad social de tipo informal⁵ según Gough y Wood (2004); otros tendieron a crear regímenes más universales con sistemas fuertes de educación y salud pública (por ejemplo en Uruguay, Argentina y en menor medida en Chile y Costa Rica). Por otro lado, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras construyeron modelos más excluyentes en términos de bienestar, en tanto un porcentaje importante de la población quedó al margen de la atención pública.

A fines de los ochenta y en los años noventa del siglo pasado se adoptó por parte de los gobiernos latinoamericanos, aunque con diferenciaciones o énfasis distintos, un modelo neoliberal con la promoción de ajustes y cambios estructurales en la economía. No obstante, este patrón de desarrollo no aseguró crecimiento económico sostenido y generó mayor desigualdad e inequidad social.

En Uruguay en 2005, al igual que en otros países del continente, en los primeros años del siglo XXI, asumió una nueva administración política, que debió responder a las graves consecuencias sociales que provocaron las orientaciones anteriores.

Particularmente, en Uruguay, se potenció el rol del Estado en la intervención económica y social, y se fomentaron reformas o revisiones en salud, empleo y seguridad social, además de institucionalizar la asistencia (Midaglia, 2013).

Se tendió a fortalecer la estructura fragmentada de protección social en tanto se adoptó un componente de bienestar de carácter universal y una política asistencial focalizada en grupos de pobreza, indigencia y situaciones especiales de vulneración de derechos.

⁵ Se promovieron mecanismos irregulares de acceso a la protección social, ya sea a través del clientelismo, captación de grupos, etc. Según Gough y Wood (2004) este tipo de régimen de bienestar informal se presentó en países asiáticos y latinoamericanos, mientras que los países de América Central sostuvieron regímenes estatales de bienestar y los países africanos mostraron regímenes de inseguridad. Es importante destacar que dicha tipología no permitió visualizar las diferencias importantes entre los países de un mismo continente en términos de bienestar.

En este contexto, en la segunda administración del Frente Amplio (2010 – 2015), se crearon tres programas sociales definidos como “prioritarios” por la administración: Jóvenes en Red⁶, Uruguay Crece Contigo⁷ (UCC), y Cercanías - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Familiares.

Estas iniciativas se promovieron, a nivel nacional por parte del gobierno, para trabajar con población en situación de pobreza extrema en Uruguay. El hecho que fueran considerados “prioritarios” implicó que debían ser destacados para Presidencia de la República, por ende, todos los ministerios del gabinete y autoridades políticas tenían que brindar mayor presupuesto económico e involucrar y comprometer a todas las sectoriales (salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, entre otros) con los requerimientos de estos programas.

Por otra parte, se han producido distintos documentos y estudios sobre Cercanías. DINEM ha realizado evaluaciones institucionales y sus resultados expresaron que Cercanías en su proceso de implementación ha identificado dificultades en su accionar sobre la oferta pública. Particularmente se observaron vacíos en la intervención de los organismos participantes para priorizar a las familias atendidas por el programa, para que accedan a sus servicios y prestaciones sociales en el tiempo requerido (DINEM, 2013).

Es posible recuperar otras dos apreciaciones centrales del trabajo presentado por DINEM: i) la valoración “positiva” sobre el sujeto de intervención familias, y ii) la metodología de proximidad que promueve el programa y sus limitaciones (DINEM, 2013).

Desde los distintos actores que involucra el programa ... se entiende muy positivo el cambio de unidad de intervención que propone el programa, en tanto pasa del individuo a la familia como un todo, o núcleo de convivencia, e incluso contemplando la ampliación del hogar y atendiendo a aquellos referentes que no

⁶ Programa interinstitucional que tiene como población objetivo a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del mercado formal de trabajo y del sistema educativo, sin haber terminado Ciclo Básico. Promueve el ejercicio de sus derechos, el desarrollo personal y la integración a la vida social brindando herramientas para ello. Se impulsa el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía, además de trabajar en los componentes social, laboral y educativo (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

⁷ Política pública con cobertura en todo el país que contribuye en la consolidación de un sistema de protección integral a la primera infancia. Tiene como fin garantizar los cuidados de mujeres embarazadas y el desarrollo de niños/as menores de 4 años (Uruguay Crece Contigo, 2016).

convivan, pero sí que sean relevantes en la búsqueda de promover la inclusión social de las familias atendidas (...) hay una valoración positiva de la definición metodológica en la atención de proximidad de los núcleos beneficiarios, en el entendido de que es necesario para la atención del perfil poblacional abordado – recordemos los más vulnerables y vulnerados – un trabajo que implique una atención en su contexto, con alta intensidad y en un largo período (DINEM, 2013, pp. 441).

Otras investigaciones académicas señalaron que Cercanías, en su etapa inicial, ha sido un programa que tiende a mantener algunas de las características de las políticas sociales impulsadas en los años noventa en Uruguay, entre ellas, apelar a ciertas cualidades idílicas del territorio, y tender a la individualización de los problemas sociales y a la desmaterialización de la atención a la pobreza (Baráibar, González, Leopold, Paulo, 2013 y Macció, 2014).

La investigación realizada por Macció en 2014 (en el marco del Diploma de Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) que opera como antecedente de esta tesis, se centró, en términos generales, en identificar limitaciones, tensiones y logros del programa social Cercanías. Estudios posteriores, han concluido que existen indicios para pensar que se presentan dificultades en el puente que habilita a la población beneficiaria de Cercanías (sector poblacional que vive en extrema pobreza) a transitar hacia los dispositivos universales, otras prestaciones específicas del Estado y el mercado de trabajo formal (Baráibar, González, Leopold, Paulo, 2015).

Estos antecedentes y las investigaciones realizadas por la academia (Universidad de la República), la DINEM y el propio programa, motivaron la necesidad de profundizar en ciertas líneas de investigación relacionadas con esta propuesta asistencial.

Particularmente es relevante el estudio detallado del vínculo entre Cercanías y el mercado laboral formal, dado que son escasos los estudios que aborden este tema en Uruguay y es este tránsito de la asistencia al trabajo formal que permitirá a la población prescindir de la asistencia.

Por otra parte, esta investigación es pertinente para el Trabajo Social fundamentalmente por la relación entre la profesión y las políticas sociales. Claramunt (2007) define el Trabajo Social como una profesión, producto socio – histórico, signada por varias determinaciones que la configuran y reconfiguran como profesión social e institucionalmente legitimada. El origen del Trabajo Social proviene del proceso de la división socio – técnica del trabajo, enmarcada en la intervención del Estado, por medio de las políticas sociales, para abordar las manifestaciones de la cuestión social.

De esta forma, la relevancia del estudio remite a poder aportar en la producción colectiva de conocimientos en el área de la protección social dado que este trabajo permite pensar en la configuración contemporánea de la cuestión social y cómo el Estado interviene a través de programas y políticas sociales. Además el trabajo habilita la reflexión en torno a cómo se piensan las políticas asistenciales y cuál es el vínculo de éstas con las políticas activas de empleo.

Es importante destacar, en segundo lugar, que el Trabajo Social como profesión participa en la conformación de los ETAF, en el equipo de supervisores y en la Unidad de Gestión de Cercanías. Esto implica que el Trabajo Social está inserto en distintos momentos del programa social: en el diseño, gestión, en su proceso de implementación, y en la evaluación del programa social. En este sentido, se afirma la importancia de promover que el Trabajador Social se constituya en un profesional propositivo, con la capacidad de descifrar la realidad, y construir proyectos a partir de un pensamiento reflexivo de las demandas emergentes; y no meramente ejecutor. En este sentido, este trabajo procura contribuir a superar la definición de los profesionales del Trabajo Social, como ejecutores terminales de las políticas sociales (Netto, 1992).

La investigación se propuso el siguiente objetivo general:

Analizar el vínculo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay - a partir del estudio de Cercanías - en el marco de las

transformaciones económicas y sociales sucedidas a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, considerando además el proceso de construcción de una nueva matriz de protección social acaecido en estos últimos años, en el país.

A través de este estudio se promovió la reflexión en torno a las particularidades que han adquirido las políticas sociales en los diferentes momentos históricos en Uruguay, considerando sus orientaciones fundamentales y el rol que ha asumido el Estado en este ámbito. En este sentido, este estudio abordó: i) la historicidad del sistema de protección social del país y su vínculo con el trabajador formal (como contribuyente) así como con la política asistencial, ii) el modelo de desarrollo neoliberal implementado en las últimas décadas del siglo XX, el paradigma de bienestar social promovido y las consecuencias del mismo, iii) el contexto mundial caracterizado por una fase del sistema capitalista definido en crisis, iv) el actual período de crecimiento económico sostenido, con disminución de niveles de pobreza, indigencia y desigualdad de ingresos en el país v) la asunción de tres administraciones por parte del Frente Amplio (2005 – 2020) con un Estado que viene asumiendo una mayor intervención en lo social y particularmente en lo que refiere a la atención de las situaciones de extrema vulnerabilidad social y económica.

Los objetivos específicos son:

- Describir cómo se ha diseñado y construido la articulación (coordinaciones institucionales, acuerdos y acciones realizadas) entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) como institucionalidad principal).
- Explorar qué otros actores participan en la construcción de este vínculo (sector privado, otros ministerios, etc.)
- Identificar límites, dificultades y/o logros entre el programa asistencial y el acceso al trabajo formal de la población atendida.

- Conocer la existencia y características de las trayectorias de los sujetos que participan (o participaron) de Cercanías y se han vinculado con el trabajo formal, antes, durante y/o luego de transitar por el programa
- Estudiar el nexo entre Cercanías y los programas de trabajo protegido existentes, así como el pasaje y egreso de estos programas de la población beneficiaria de la Estrategia.

El interés por la temática ha inspirado múltiples interrogantes, de las cuáles algunas se intentan responder con el desarrollo de la investigación, mientras otras motivarán próximos estudios.

Con respecto al diseño de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, un elemento de estudio es la interinstitucionalidad de ésta iniciativa. ¿Desde qué momento forma parte de Cercanías el MTSS?, ¿participó en el proceso de concepción y diseño?, ¿qué objetivos se propuso el MTSS para trabajar con la población destinataria?

Particularmente en el proceso de implementación del programa, ¿cuál ha sido el mecanismo de comunicación y qué instancias de planificación y articulación existen entre Cercanías y el MTSS?, ¿funcionan correctamente?, ¿en qué aspectos sí y en cuáles no?, ¿se ha trabajado con otros actores relacionados con el mundo del trabajo, como el sector privado?

Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, una de ellas son los Centros Técnicos⁸, ¿existe vínculo con estos?, ¿cómo se trabaja con los Centros Técnicos desde el territorio y qué resultados tienen las acciones propuestas? Por otro lado, existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)⁹, ¿qué coordinaciones se han realizado con

⁸ Centros de referencia en materia de políticas activas de empleo en el territorio. Sus funciones remiten a informar y orientar laboralmente a personas que están trabajando o no, contribuyen a que el sujeto pueda revisar su trayectoria laboral e identificar necesidades por ejemplo de capacitación. El MTSS cuenta con una plataforma informática donde cada persona que consulte en un centro queda registrada y se realizan intermediaciones laborales con las empresas que lo requieran. Anteriormente llamados Centros Públicos de Empleo (CEPE) en convenio entre MTSS e Intendencias, actualmente pertenecen a INEFOP con distintos convenios con otras instituciones.

⁹ Fue creado en 2008, Ley Nº 18406, y principalmente se encarga de implementar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores.

este instituto?, ¿qué características tiene la inserción laboral posterior a la formación profesional que impulsa INEFOP?

Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, antes de participar del programa, ¿cuál ha sido el vínculo de dicha población con el mercado de trabajo formal?, ¿qué relación mantiene con el trabajo informal?, ¿de dónde provienen sus ingresos?

Durante el proceso de implementación del programa, resulta relevante explorar la cantidad de sujetos que se vinculan con el trabajo formal, ¿cuáles son las particularidades de estas trayectorias?, ¿cómo es la inserción a dicho mercado?, ¿con qué dificultades y ventajas se encuentran?, y ¿a qué tipos de trabajos se accede?

En caso de no concretarse la inserción formal ¿las familias participantes acceden a trabajos informales y/o a otros programas asistenciales?, ¿Qué características tienen estos trabajos informales?

En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja¹⁰ y Barrido Otoñal¹¹, ¿la población beneficiaria de Cercanías ha participado en ellos?, ¿cómo se trabaja el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?,

Todas estas interrogantes aportaron para conocer cómo es el vínculo entre la política asistencial, en este caso Cercanías, y el mercado de trabajo formal en Uruguay. A su vez, invitaron a pensar ¿con qué límites se encuentra la política asistencial?

Por un lado, es interesante conocer si finalmente dicho programa asistencial focalizado en los grupos poblaciones más pobres, se constituye en la última versión de la política social, o se propone como un medio para alcanzar procesos efectivos de integración social de los beneficiarios.

Si sucediera la primera opción (programa focalizado como fin), no se respondería a la necesidad de trabajo formal de esta población, por ende, no

¹⁰ Programa impulsado por MIDES en convenio con OSC, que promueve la inserción laboral de personas desocupadas de larga data, que viven en hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Los beneficiarios realizan distintos trabajos durante un período de 8 meses (MIDES, 2016).

¹¹ Programa educativo, creado por la Intendencia de Montevideo, para generar puestos de trabajo para mujeres jefas de hogar en situación de pobreza. En Barrido Otoñal, a diferencia de Uruguay Trabaja, asumen como trabajadores con aportes a la seguridad social.

se generarían cambios en las condiciones materiales de existencia en los participantes del programa. ¿Qué estrategias o alternativas se piensan, si Cercanías se propone que las familias con las que trabaja crucen este “puente”, pero no se encuentran con recursos, prestaciones y/o políticas activas de empleo a las que puedan acceder y permanecer?

Por otro lado, ¿la focalización se puede entender como un instrumento neutro de gestión en lo social? Existen perspectivas críticas sobre esta particularidad de las políticas sociales y las consecuencias que implica como estigmatización de la población, moralización, individualización del riesgo y psicologización de los problemas sociales. Estos efectos mencionados son, ¿producto exclusivamente de dicha modalidad de intervención o resultan, de cierta forma, de las orientaciones y el modelo de protección social que se impulsa en un contexto socioeconómico específico? (Castel, 2004, 2009).

Otro límite de la política asistencial es la transitoriedad de los soportes que ésta brinda; en otros términos, Cercanías promueve un trabajo próximo con las familias por un período corto de tiempo, ¿es posible con esta propuesta abordar y generar estrategias sostenibles para las familias, ante problemáticas como el desempleo de larga data?

Por último, es importante trascender los logros y limitaciones de la política asistencial y su vínculo con el mercado de trabajo formal e interrogarse acerca de ¿qué tipo de sistema de protección social se persigue, en Uruguay a fines de la segunda década del siglo XXI?

Para realizar este estudio, se partió de ciertos supuestos que guiaron la reflexión y las interrogantes que se han expuesto. Uno de ellos refirió a que si bien existen acuerdos interinstitucionales que han dado sustento a Cercanías, estos no se traducirían en líneas de acción tangibles que posibiliten materializar la inserción en el mercado formal de trabajo de la población destinataria de Cercanías.

Un segundo supuesto consideró que las trayectorias de los sujetos, participantes del programa Cercanías, denotarían severas limitaciones en lo que a la efectiva inserción al mundo del trabajo formal se refiere, y cuando se han producido se desarrollarían en el ámbito informal o en experiencias de

trabajo protegido. De esta manera, han existido familias beneficiarias y egresadas del programa que transitarían por una secuencia: programa asistencial – inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal.

Estrategia metodológica

La investigación respondió a un diseño metodológico cualitativo con fines descriptivos, exploratorios, interpretativos y propositivos. Se seleccionó dos técnicas de investigación a utilizar durante el estudio: entrevistas en profundidad y lectura y análisis documental de datos secundarios.

Particularmente en este caso, se realizaron diez entrevistas en profundidad con el objetivo de recabar información, en términos generales, sobre el nexo entre la política asistencial, en este caso el programa Cercanías, y el mercado de trabajo formal.

Se hizo énfasis en conocer la participación del MTSS en el diseño y proceso de implementación de estrategia interinstitucional, así como las líneas de trabajo propuestas para la población destinataria. A su vez, se exploró para saber qué otros actores han contribuido en crear y fortalecer este vínculo: así como para señalar qué dificultades y resultados favorables surgieron a partir de dicha construcción.

Otro objetivo de las entrevistas fue explorar las trayectorias de los beneficiarios de Cercanías por el mundo del trabajo formal o informal, y/o los programas de trabajo protegido existentes.

Con respecto a las decisiones muestrales, se definió realizar las siguientes entrevistas en profundidad a:

- Representante de INAU como responsable de la implementación de Cercanías e integrantes de la Unidad de Gestión del programa
- Representante de MIDES como responsable de la implementación de Cercanías e integrantes de la Unidad de Gestión del programa

- Integrante de la Secretaría Técnica de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES, ésta dirección coordina la comisión de proximidad de los programas prioritarios.
- Representante del MTSS que participa de la interinstitucionalidad del programa en el período 2012 – 2015
- Representante de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS.

De esta forma, se contó con información de cinco directivos que participaron del proceso de diseño y gestión para brindar respuestas a las situaciones familiares planteadas en territorio.

Por otro lado, se entrevistó a cinco ETAF¹². El objetivo de la aplicación de esta técnica fue obtener datos sobre el proceso de implementación de Cercanías, durante estos cinco años (2012 - 2017) en territorio con respecto a la inserción laboral de la población partícipe; cómo se relacionó la población beneficiaria con el mercado de trabajo formal antes, durante y luego de egresar del programa; qué exigencias y requisitos planteó el ingreso a dicho mercado y con qué propuestas contaron ya sea políticas de empleo, estrategias generadas desde Cercanías en coordinación con el MTSS, con el sector privado o creadas por el ETAF, programas de trabajo protegido, creación de Cooperativas sociales¹³ o Emprendimientos Productivos¹⁴, entre otras.

La selección muestral de los cinco ETAF, se llevó a cabo teniendo en cuenta dos criterios: heterogeneidad y accesibilidad. La heterogeneidad refería a la antigüedad de sus experiencias de trabajo de los ETAF, territorios en los cuales realizan abordajes familiares y en la Organización de la Sociedad Civil que lo gestiona.

¹² Esta investigación no consultó la voz de los usuarios del programa, lo cual puede ser parte de un proyecto a futuro. En esta instancia, el estudio se limitó a quienes diseñan y ejecutan la estrategia, en el entendido de que ese era el universo viable de considerar en el período y condiciones en los que se desarrolló el estudio.

¹³ Programa creado por el MIDES para promover la creación, capacitación, formalización y registro de cooperativas sociales con el fin de generar oportunidades a personas o grupo que estén en situación de vulnerabilidad socioeconómica (MIDES, 2015).

¹⁴ Programa impulsado por el MIDES que tiende al fortalecimiento de emprendimientos productivos, que estén en funcionamiento, en tanto busca mejorar la calidad de vida de las personas que lo impulsan y su espacio. Se ofrece apoyo económico, formación y acompañamiento del emprendimiento (MIDES, 2015).

La accesibilidad remitió a la posibilidad de desplazamiento del investigador (costos y transporte adecuado) y disponibilidad de los actores para generar un encuentro. Por ende, la investigación no se extendió al resto del país y los ETAF seleccionados correspondieron únicamente al departamento de Montevideo.

Se consideró que tuvieran al menos un trabajador que haya conformado el ETAF desde la creación de Cercanías (abril – mayo de 2012), para contar con la experiencia de trabajo de los cinco años de implementación del programa.

La muestra, de acuerdo con los criterios definidos por la investigación, se acordó con la Coordinación del programa y así se contó con la información necesaria de los ETAF que cumplieran con estos requisitos y la forma de contactarlos.

En definitiva, se realizaron cinco entrevistas en profundidad, respetando la división regional de Montevideo del MIDES e INAU¹⁵ a:

- 2 ETAF de la zona oeste del departamento
- 2 ETAF de la zona este
- 1 ETAF del centro

Por el ETAF 1 de la zona oeste participó un integrante que era estudiante avanzado de Trabajo Social, mientras que por el ETAF 2 del mismo territorio se sumaron dos entrevistados: un comunicador y un estudiante avanzado de Trabajo Social. En la zona este de la capital se entrevistó al ETAF 1 con la intervención de 3 representantes del mismo, siendo ellos: un estudiante avanzado de Trabajo Social, un psicólogo y un estudiante de Educación Social. Por el ETAF 2 de esta región se contó con la perspectiva de 4 integrantes del equipo: 3 psicólogas y una trabajadora social. En cuanto al ETAF de la zona céntrica, formaron parte de la entrevista un psicólogo y un estudiante avanzado de Trabajo Social¹⁶.

¹⁵ La organización de tres regiones de coordinación del territorio de Montevideo: oeste, este y centro, constituye un componente del proceso de reorganización institucional a partir de los principios de Descentralización y Territorialización (INAU, 2014).

¹⁶ Ver Anexos

Otra técnica utilizada fue la lectura y análisis documental de datos secundarios. Las fuentes consultadas fueron: documentos creados por el programa, documentos institucionales y otros producidos por la academia en convenio con MIDES.

Ello se llevó a cabo mediante una pauta que rigió dicha lectura y análisis de los documentos seleccionados. La pauta principalmente tuvo como fin recabar información de los documentos creados por el programa y de las evaluaciones y reflexiones teóricas realizadas a partir del estudio del mismo en sus cinco años de implementación. Estos datos de interés hacían referencia al vínculo entre Cercanías como programa asistencial y el mercado de trabajo formal, por ende, actores involucrados (MTSS, otros programas, etc.) y el trabajo en conjunto con el programa, información sobre la población beneficiaria y su vínculo con el ámbito laboral, abordajes familiares realizados por los ETAF para trabajar esta dimensión, entre otros.

Por último, el trabajo se estructuró en cinco capítulos. El primero hace referencia a los modelos de desarrollo impulsados así como la protección social promovida en el continente latinoamericano desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad. El segundo capítulo se centra en un país de ésta región: Uruguay en el mismo período de tiempo. En el siguiente capítulo se caracteriza el mundo del trabajo, las transformaciones que ha experimentado en el último período histórico, así como la protección social y los riesgos a él asociados. Asimismo, se presenta el concepto de asistencia y la población que históricamente ha accedido a ésta. En la cuarta parte de la investigación, se expone todo lo referente al programa asistencial Cercanías. Por último, antes de la exposición de las reflexiones finales de la investigación, se exhibe toda la información recogida durante el trabajo de campo que hace referencia al nexo entre la política asistencial, Cercanías, y el mercado de trabajo formal en Uruguay.

Capítulo 1- América Latina: diversa, inequitativa y desigual

1.1 Neoliberalismo en la nueva era

En el último cuarto del Siglo XX, en términos de Hobsbawm, culminó una época de importante crecimiento económico y transformación social a nivel mundial; un período extraordinario que lo denominó como “época de oro” y su derrumbamiento dio paso a la conformación de “una nueva era de descomposición, incertidumbre y crisis” (Hobsbawm, 1994, p.16).

El mundo capitalista comenzó nuevamente a tambalearse y surgieron problemas similares a los presenciados en el período de entreguerras como porcentaje alto de la población desempleada, depresiones cíclicas relevantes, fragmentación social, entre otros. El sistema capitalista, a mediados del siglo XX, desarrolló una nueva fase de acumulación - que se inició en occidente para extenderse mundialmente - definida por la globalización del capital.

El continente latinoamericano no fue ajeno a la situación mundial y se enfrentó a las consecuencias que dejaron los fuertes cambios en el Estado, en el mercado de trabajo y en el sistema capitalista, lo cual profundizó un contexto de persistentes desigualdades sociales y mecanismos de exclusión.

En este marco, surgieron discusiones en relación a la necesidad de que el Estado intervenga en la economía y en lo social, por lo que se puso en cuestión su tamaño, funciones y modalidades de intervención. Estancamiento económico, deuda externa, crisis fiscal e incremento de la pobreza fue producto de un período histórico donde la modalidad de desarrollo estaba vinculada con un rol relevante del Estado (Midaglia, 1995).

Desde la década del 70, el neoliberalismo se promovió en la región como práctica y pensamiento económico y político. Se hizo énfasis en el libre mercado – considerándose el único y más eficaz instrumento para responder ante los intereses de la sociedad -, privatización, internacionalización y desregulación de la economía (Cortázar, 1989).

El neoliberalismo se expresó de forma despareja y desigual geográficamente en el continente, siendo su implementación parcial y distinta de un país a otro (Harvey, 2007).

En 1990 se dio a conocer el Consenso de Washington¹⁷, que consistía en reformas y medidas que los gobiernos de los países latinoamericanos debían aplicar para enmarcarse en post del desarrollo. Los distintos organismos multilaterales como Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron quienes impusieron principalmente el Consenso en la región y las políticas económicas que promovía, tenían como componente principal el ajuste estructural. Este último refería a la manera en que las economías nacionales debían adecuarse a las nuevas particularidades de la economía internacional.

Lagos y Tironi (1991) explicaron que las políticas de ajuste estructural podían comprenderse como la fase de transición entre un patrón de acumulación y modo de regulación económico y social, a otro. En otros términos, expresaron la culminación de una etapa de la economía mundial y de las economías nacionales y el principio de otra.

Las economías nacionales quedaron condicionadas fuertemente a actividades transnacionales siendo el mundo la principal unidad operativa. En otros términos, el funcionamiento de la economía mundial traspasaba los límites estatales.

En la última década del siglo XX, se evidenciaron tasas de crecimiento económico elevadas hasta que en 1997 comenzó un período de estancamiento e inestabilidad generada por la complejidad del contexto asiático. Los niveles de pobreza provocados por las consecutivas crisis no fueron contrarrestados por los períodos de crecimiento. Desde la CEPAL se informa que “la proporción de población pobre fue de 40,5% en 1980, de 48,3% en 1990 y de 43,5% en 1997, hasta llegar a 43,8% en 1999” (2004, p. 34). En gran parte del continente

¹⁷ Término utilizado para “codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales” (Ocampo, 2005, p.1).

se acentuó o mantuvo la mala distribución del ingreso¹⁸ y el empleo creció indistintamente en los países así como la informalidad¹⁹.

El gasto público social tuvo aumento en estos años, “se elevó de un promedio de 360 dólares anuales per cápita a uno de 540 dólares entre comienzos y fines de la década, lo que representa un incremento de 50% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL -, 2004, p. 30).

En Chile en la dictadura de Pinochet se tomaron medidas que implicaron la liberalización del sistema de precios de los mercados y del sector financiero, hubo apertura comercial y financiera, explotación privada y desregulada de recursos naturales como industria pesquera y maderera, se redujo la intervención estatal y existieron privatizaciones en todas las áreas (como educación y Seguridad social).

Cabe destacar que en América Latina, Chile y el golpe militar de Pinochet se constituyeron en el primer intento de formación de un Estado neoliberal mientras que en el resto de los países del continente se instauró en la década del noventa. En los países centrales se tornó como proyecto hegemónico en los años ochenta, por ejemplo en Inglaterra con Thatcher (1979); en Estados Unidos con Reagan en 1981; y en Alemania con Kohl (1982).

En Argentina, durante el gobierno de Menem se privatizó el sistema de jubilaciones y empresas; mientras que en Brasil, Fernando Henrique Cardoso en su primera administración, desnacionalizó la Companhia Vale do Rio Doce (basada en la minería) y Telebras. Estas empresas fueron absorbidas por inversiones directas extranjeras. Sin embargo, en Uruguay el proceso fue sumamente diferente en este sentido dado que las privatizaciones fueron

¹⁸ En la mayoría de los países de América Latina, alrededor de 75% de los hogares perciben ingresos inferiores al ingreso promedio. Asimismo, la proporción del ingreso nacional captada por los hogares del decil superior se incrementó, en los años noventa, en ocho países, disminuyó en cinco, aunque sólo en dos de manera importante, Honduras y Uruguay, y se mantuvo en uno, México. Esa mayor participación de los más ricos se dio incluso en países históricamente caracterizados por su mejor distribución del ingreso, como Argentina, Costa Rica y Venezuela. En Uruguay, la participación de ese estrato disminuyó entre los años extremos de la década, pero se elevó de 26% a 27% entre 1997 y 1999 (CEPAL, 2004, p.20).

¹⁹ En el continente latinoamericano en la década del noventa, “dos tercios de los nuevos empleos urbanos se generaron en el sector informal” (CEPAL, 2004, p.23).

impedidas por el voto de la población²⁰. En Paraguay no existió una tendencia con estas características (Nercesian y Rostica, 2014).

Particularmente, en América Latina, en comparación con el continente europeo, el Estado de bienestar no se llegó a consolidar, el mercado formal de trabajo se habría constituido históricamente sin incluir a toda la población, y la pobreza y desigualdad siempre estuvieron presentes en los distintos territorios. No se conocieron niveles destacables de integración social en América Latina, sin embargo, es pertinente hablar de exclusión, inclusión y vulnerabilidad para comprender las nuevas condiciones de la vida social, de la década del noventa en adelante, que remiten a la agudización de los problemas sociales producto del nuevo modelo de desarrollo neoliberal.

Específicamente, en los años noventa, se profundizó la extrema desigualdad en la distribución del ingreso – teniendo en cuenta que América Latina en esta década ya era considerada la región del mundo más inequitativa en estos términos -, el crecimiento del empleo formal no logró crecer a la par del crecimiento económico y los mecanismos implementados para la integración social como asalarización y protecciones sociales fueron muy distintos a la realidad europea (Baráibar, 1999).

1.2 Fase actual del capitalismo y la particularidad de su crisis

Amin y Mészáros se centran en analizar el estado situacional del sistema capitalista mundial definido como crisis estructural y las consecuencias que se vienen experimentando, para luego pensar hipótesis sobre el futuro próximo del mismo y las “respuestas correctivas” que desde el sistema se proponen.

Samir Amin señala que “el capitalismo siempre, desde sus orígenes, es un sistema polarizante por naturaleza, es decir, imperialista” (2008 citado en Borgianni y Montaña, 2008, p.206). Cada vez más se identifican voces que señalan que las recetas del neoliberalismo sólo profundizaron la crisis de

²⁰ La Ley Nº 16.211 fue promulgada en Octubre de 1991 con el fin de privatizar las empresas públicas (como Administración Nacional de Telecomunicaciones y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea) por el Partido Nacional. No implicaba una privatización total ya que la empresa continuaba siendo pública pero era controlada por el inversor. En Diciembre de 1992 quedó derogada por el Referéndum (IMPO, s.d).

acumulación y generaron una creciente degradación de las condiciones sociales de la civilización. El liberalismo no está pudiendo cumplir con sus promesas de prosperidad para las mayorías.

Entre 1970 y 1990 se produjo una desaceleración de las tasas de crecimiento y una hipertrofia financiera. “Las tasas de crecimiento del PBI mundial, que antes de 1970 habían sido superiores al 5%, cayeron al 4,5%, luego al 3,4% y después al 2,9% en cada uno de los tres últimos decenios del siglo” (Amin, 2003, p.74). Esta tendencia no se revertió a principios del siglo XXI, por ende, se entiende que la crisis se extiende en el tiempo desde la década del 70, se profundiza y deja de caracterizarse como coyuntural.

A esta desaceleración se agrega una profundización de la competencia internacional, se incrementa el desempleo masivo y estructural, y se acentúan las desigualdades en términos de ingresos.

Amin (2003) considera que el capitalismo, por un lado, desarrolló las fuerzas productivas a un ritmo y alcance sin igual, mientras que por otro, profundizó la brecha entre los resultados que se podían obtener para resolver los problemas materiales a nivel mundial. Este proceso se explica mostrando que existen las condiciones objetivas para que la población mundial tenga las necesidades básicas satisfechas pero los logros tecnológicos y científicos no se orientan a concretar este fin.

En este sentido, el autor se pregunta si los hechos en cuestión – como la desaceleración del crecimiento, desempleo masivo, profundas desigualdades de ingresos, crisis de sobre producción relativa -, hasta el inicio del siglo XXI, son fenómenos “transitorios” o son expresiones de la senilidad del sistema.

¿son sólo fenómenos ‘transitorios’ - como procuran hacernos creer los incondicionales del capitalismo – que, una vez superadas las angustias de una transición difícil, deberían desembocar en un nuevo período de expansión y de prosperidad? O bien (y ésta es mi tesis), ¿son síntomas de la senilidad de un sistema que hoy se hace imperativo superar para asegurar la supervivencia de la civilización humana? (Amin, 2003, p.10).

En síntesis, este autor considera que la crisis del capitalismo hoy en día expresa su agotamiento total en tanto éste acabó sus posibilidades de generar

una nueva fase de ascenso histórico. Amin (2003) entiende que dicha crisis no es de “transición”, y no será resuelta por un nuevo momento de expansión capitalista mundializada. En otros términos, la crisis es estructural porque no se soluciona con más capitalismo y genera graves consecuencias a nivel social. Amin señala que el camino apropiado que la humanidad debería tomar es el socialismo, definiéndolo como la única alternativa real al neoliberalismo.

Por otro lado, István Mészáros reflexiona también sobre la crisis mundial y las distintas alternativas posibles, sintetizadas en la expresión: “socialismo o barbarie”. Este autor señala la incontrolabilidad total del sistema como una expresión preocupante de la lógica sistémica del capitalismo en su fase actual de crisis estructural. Históricamente el capital ha tendido a intensificar progresivamente su auto-expansión, sin embargo esta expansión actualmente podría impulsar la “pérdida del control” del proceso y precipitar la crisis, a partir de las intensas dimensiones adquiridas, que muestran la amenaza de incontrolabilidad total.

Se está ante una crisis de civilización que está estrechamente relacionada con el ciclo de producción y reproducción del capital. Una crisis estructural del sistema capitalista que se enfrenta a sus propios límites absolutos (Mészáros, 2005).

Dulcich (2008) y Mészáros (2005) acuerdan que existen cuatro características que expresa la crisis estructural: su dimensión universal en tanto todas las esferas (comercial, financiera, etc) están afectadas; su alcance mundial ya que no se reduce a pocos países; su permanencia en el tiempo; y la modalidad de despliegue de tipo “arrastre”²¹.

A diferencia de otras crisis coyunturales periódicas, la actual se identifica por el agravamiento de varios problemas como por ejemplo importantes conflictos económicos, políticos y militares internacionales, destrucción ecológica generalizada, desempleo, entre otros. El desempleo es definido

²¹ Según Mészáros “ esto no puede llevar a suponer que violentas convulsiones sociales y políticas deban necesariamente ocurrir en diferentes espacios del sistema socio-metabólico, especialmente cuando la compleja maquinaria activamente empañada en la “administración de la crisis” y en la “evacuación” más o menos temporaria de las crecientes contradicciones pierdan su energía y eficacia (Mészáros, 2005 en Dulcich, 2008, p. 43).

como deshumanizante, crónico, que afecta inclusive a los países capitalistas más avanzados.

A su vez, distintas instituciones encargadas de ejercer el control social, en el marco de la reproducción de las relaciones sociales exclusivas del capital en la actualidad, se encuentran en crisis. Entre ellas, Mézáros menciona la religión, la educación, y la familia.

Mézáros (2005) sostiene que el neoliberalismo requiere del apoyo incondicional del Estado para su reproducción. El Estado continuó dirigiendo la toma de decisiones socioeconómicas y políticas así como asumió los riesgos que generaron los emprendimientos económicos transnacionales.

Entiende que una salida a la situación actual sólo tendrá resultados exitosos si se constituye en una alternativa radical al modo de producción capitalista establecido. La crisis es terminal y acumulativa por lo que el autor no visualiza que el capitalismo pueda lograr una reconstitución en una nueva fase.

1.3 El nuevo milenio en el continente

América Latina presenció en la primera década del siglo XXI, un proceso económico, político y social diferente al de décadas anteriores recientes. Luego de una larga crisis económica, dificultades para la estabilización financiera y una posible consolidación de la institucionalidad democrática, surgieron cambios en las políticas públicas y un contexto favorable mundial que permitió un crecimiento económico para la región lo cual repercutió en mejoras en las condiciones de vida de la población.

Los niveles de pobreza disminuyeron aunque a partir del año 2008 dicha tendencia de reducción de la pobreza se detuvo. Un 33% de la población del continente latinoamericano era pobre en 2008, porcentaje que incluye un 12,9% de indigentes (CEPAL, 2009).

Las desigualdades de ingresos en la región mostraron signos a la baja, en comparación con los datos entre 2002 y 2008, el Índice de Gini²² se redujo en promedio un 5% en este lapso de tiempo.

El indicador presentó caídas importantes en varios países, siendo de por lo menos un 8% en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y la República Dominicana (CEPAL, 2009, p.19).

Con respecto al gasto social en el continente, desde la década del noventa ha tendido a crecer aunque se detiene en ciertos períodos y es distinto entre los países, pero la tendencia no se revierte.

Sobre la base del ritmo de crecimiento del esfuerzo fiscal y macroeconómico del gasto social en la región, el gasto público social por habitante casi se duplicó en el período 2006-2007 con respecto a 1990-1991 (llegó a 820 dólares por habitante, a precios de 2000) y se incrementó en un 18% respecto del período 2004-2005 (CEPAL, 2009, p.26).

Igualmente se destacaron abismos entre los distintos países, considerando que existe una diferencia de hasta veinte veces entre el país que cuenta con un mayor gasto (por ejemplo Argentina, Brasil, Cuba o Uruguay) y el de menor gasto (entre ellos Ecuador, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) (CEPAL, 2009).

Por otra parte, a nivel político la región parecía mostrar un cambio de época, algunos investigadores hablaron de asunción de gobiernos progresistas, de nueva izquierda, posneoliberales y/o populistas. Estas administraciones proponían en sus programas políticos, respuestas para atender la pobreza y las

²² Indicador utilizado para el análisis estadístico de la desigualdad, mide la concentración del ingreso. “El índice de Gini se construye al comparar la distribución empírica que se forma con los datos observados y la línea de igualdad perfecta que supone la distribución teórica derivada de la curva de Lorenz” (Medina, 2001, p. 19).

Dicho índice y esta curva son considerados “imprescindibles para dar una imagen gráfica de la distribución, y para resumir su forma en un indicador sintético de fácil interpretación y gran aceptación, incluso en el público no especializado” (Medina, 2001, p. 38).

desigualdades, así como la creación de políticas sociales. Este es el caso de Venezuela (1999), Argentina (2003), Brasil (2003), Uruguay (2005), Bolivia (2005) y Ecuador (2007), Nicaragua (2007), Paraguay (2008 aunque interrumpido por un golpe de Estado en 2012), El Salvador (2009) y Perú (2011). Chile desde fines de los ochenta proponía políticas de abordaje de la cuestión social aunque sin modificaciones en la estructura distributiva de la riqueza. En Perú, en 2011, asume un gobierno con orientación progresista pero con dificultades para ejecutar determinadas medidas.

Este período histórico también tuvo momentos de turbulencias dado que algunos gobiernos fueron destituidos, por ejemplo Haití en 2004, Honduras 2009 y Paraguay 2012. Existieron otros intentos de destitución pero no resultaron efectivos como Venezuela en 2002, Bolivia en 2008 y Ecuador en 2010.

Al terminar la primera década del siglo XXI se empezaron a mostrar indicios de que todo comenzaba a detenerse. En 2009 comenzó una desaceleración de la economía regional producto de una crisis internacional generalizada. En América Latina, el PBI per cápita disminuyó un 3%, la pobreza aumentó levemente (0.1% en 2009 con respecto a 2008 lo que implica 183 millones de personas en situación de pobreza y 74 millones en la indigencia), el gasto social continuó creciendo pero lentamente (CEPAL, 2010).

En 2014, en este continente la tasa de crecimiento económico fue descendiendo en comparación con el año anterior, promoviendo el proceso de desaceleración mencionado. Dicha tasa de 0,9%

fue inferior tanto a la media mundial y bastante más baja que la registrada un año antes (2,9%), lo que consolidó el proceso de desaceleración iniciado en 2011. La situación no afectó por igual a todas las subregiones: la tasa de crecimiento del PIB fue del 0,6% en América del Sur, del 0,4% en el Caribe de habla inglesa y neerlandesa, del 4,0% en Centroamérica y del 2,2% en México (CEPAL; 2015, p.15).

En cuanto al desempleo, el promedio de las tasas oficiales de los países de esta región descendió mínimamente en 2014 a 5,9%, siendo que en 2013 era 6,2% (CEPAL, 2015). La tasa de pobreza en 2014 aumentó.

Se situó en el 28,2% en 2014 y la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto del año anterior. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Este crecimiento tuvo lugar básicamente entre las personas pobres no indigentes, cuyo número pasó de 96 millones en 2013 a 98 millones en 2014 (CEPAL, 2015, p.10).

En comparación con otros momentos de crisis, la región enfrentó las consecuencias con mejores “herramientas” en juego como escasos resultados positivos en la estructura distributiva de los ingresos, mayor acceso a la educación y otros servicios básicos, y políticas públicas anteriormente implementadas. En el período 2010 – 2014 la economía a nivel mundial tendía a recuperarse (CEPAL, 2010).

Igualmente, existen desafíos en la región ya que no se han implementado transformaciones profundas en los sistemas educativos y continúan presente problemas estructurales que demuestran que las respuestas brindadas hasta el momento para su abordaje no han sido efectivamente exitosas.

Por último, es importante señalar hechos cruciales que vivenció y está presenciando América Latina en algunos países. En marzo de 2013 fallece el líder del sistema político de los últimos años de Venezuela: Hugo Chávez, y asume la presidencia Nicolás Maduro – otro representante del chavismo. En 2015 en Argentina se da la primera derrota de un gobierno “progresista” en América Latina desde que Chávez triunfo en diciembre de 1998. En Brasil apartaron del cargo a la presidenta Dilma Rousseff en 2015 y en Perú en las últimas elecciones presidenciales (2016) se dio un incremento de la fuerza política con inclinación ideológica de derecha.

Uruguay, hoy en día, se encuentra presenciando el tercer gobierno del Frente Amplio que se extenderá hasta marzo de 2020, en un contexto donde los dos países vecinos como Argentina y Brasil cuentan con gobiernos de orientación de derecha. En Uruguay se identifican logros en algunos

indicadores como la tasa de la pobreza e indigencia, el índice de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer.

En 2016, 0,1 % de hogares vivían en situación de indigencia en Uruguay, y los niños menores de 6 años son quienes muestran mayor porcentaje (6 niños de cada 1000 en este rango etario), no contando con un ingreso mínimo para cubrir las necesidades alimentarias básicas. Con respecto a los hogares por debajo de la Línea de Pobreza, se identifican 6,12% hogares, dato similar al registrado en 2015 (Instituto Nacional de Estadísticas INE, 2017).

La pobreza en el país incide y se distribuye de forma heterogénea, ubicándose la mayor concentración de hogares en esta situación fundamentalmente en Montevideo y en departamentos del litoral noreste del país. A su vez, la población más afectada continúan siendo los niños y adolescentes menores de 18 años, afrodescendientes y mujeres (INE, 2017).

Con respecto a dos indicadores de salud, la esperanza de vida al nacer promedio creció y se sitúa en 76,8 años en 2013 mientras que la mortalidad infantil tuvo avances importantes: para menores de 1 año disminuyó aproximadamente un tercio del valor referenciado en 1990 (Ministerio de Desarrollo Social MIDES y Presidencia, 2015).

En síntesis, luego de transcurrir casi dos décadas del siglo XXI, se considera que Uruguay ha realizado reformas en su matriz de protección social y se identifican avances en determinadas dimensiones, sin embargo, persisten determinados problemas sociales como la pobreza, infantilización de la misma e indigencia que requieren mayor atención.

1.4 Protección social: expresiones, cambios y desafíos

1.4.1 Nuevo modelo de desarrollo y su impacto en el paradigma de bienestar social

América Latina, a partir de la década del ochenta, se enfrentó ante un nuevo modelo de desarrollo, que entre otras de sus particularidades, promovió

un paradigma de bienestar social. El Estado redujo sus funciones, el mercado adquirió un rol predominante en la producción y distribución de bienestar social, y la política social de bajo costo tuvo como principal objetivo reducir la pobreza extrema. Se afirmaba que el crecimiento económico, que se generaría por las reformas impulsadas, alcanzaría a toda la población y por ende no sería necesaria la intervención estatal.

Las políticas sociales asumieron un carácter residual y subordinadas a seguir lineamientos que acordaban con la disciplina fiscal, además de reducirse al abordaje de la pobreza extrema sin producir ni distribuir bienestar social en tanto generadora de ciudadanía (Baráibar, et al., 2015). Se adoptaron políticas sociales, en algunos casos, que promocionaban la descentralización, el crecimiento importante del tercer sector, ponían énfasis en una dimensión organizacional de base territorial, con pretensiones de integralidad y fuertemente focalizadas en los sectores de mayor vulnerabilidad social. Otras particularidades que asumieron estas políticas son la tendencia a desmaterializar la atención a la pobreza y los impactos de ello en las políticas sociales, así como la perspectiva de considerar y comprender los problemas sociales en tanto problemas familiares e individuales.

Surgieron fondos de inversión social que no se centraban en la transferencia de ingresos sino que pretendían generar emprendimientos productivos, capacitaciones laborales y mejoras en la infraestructura así como en los servicios del territorio.

La presencia de un sector no gubernamental o público no estatal, se constituyó en una innovación de estos años donde este tipo de forma de propiedad y de control social público - no estatal se incrementó fuertemente. Se caracterizó por estar vinculado al interés general, no formó parte del aparato tradicional del Estado y no tuvo fines lucrativos a pesar de haberse regido por el Derecho privado. Ello ocurrió en una época donde se visualizaron críticas a la intervención en lo social por parte del Estado y la globalización exigió nuevas modalidades con “mayor eficiencia” para ejecutar los servicios sociales garantizados por este (Bresser y Cunill, 1998).

Al tercer sector, se sumó la promoción del sector privado en algunos territorios de la región, entendiendo éste, como otro actor con mayor eficiencia ante las críticas por la intervención deficitaria del Estado en la provisión de bienes y servicios.

Baráibar identificó, además, en este período, el auge creciente de la relevancia de la dimensión territorial en el estudio de los problemas sociales.

Se entiende que el ámbito territorial adquiere menos relevancia por sus supuestas potencialidades que por lo que denuncia: la crisis en el mundo del trabajo y las transformaciones en las políticas sociales, propias del nuevo modelo de desarrollo. Se trata de una relevancia por “defecto” y por lo tanto con dificultades para transformarse en un espacio que aporte a los procesos de integración social, como muchas veces se señala” (Baráibar, 2011, p.1).

En este sentido, si se consideran las transformaciones manifestadas en el mundo del trabajo y en la gestión del Estado, ¿cómo ello impactó en el sistema de protección social? Es interesante pensar, cómo influyó en el territorio la creciente tendencia por lo asistencial en el área de la protección social, en la medida que el componente contributivo de la seguridad social disminuyó en este período, atendiendo a los cambios en el mundo del trabajo.

Este escenario muestra dos particularidades que emergen: la reterritorialización e individualización de la protección social. En el mundo laboral fordista, existía un “proceso de desindividualización que inscribía al trabajador en regímenes generales, convenciones colectivas, regulaciones públicas del derecho del trabajo y de la protección social... Esa desindividualización puede incluso permitir la desterritorialización de las protecciones” (Castel, 1997, p. 470 – 471). No obstante, la fragmentación de la seguridad social y la emergencia de la asistencia, generó una vuelta a la reterritorialización de la protección social, donde el territorio se constituyó en un espacio primordial para la implementación de políticas sociales.

Por otro lado, el abandono de la promoción de las políticas sociales universales se complementó con la tendencia a focalizar las iniciativas en sectores de población que vivían en la pobreza y en los territorios que

ocupaban. La focalización fue presentada como la solución a la crisis fiscal, en tanto no se gastaría desmedidamente en políticas sociales y el costo era menor que la implementación de políticas universales. Otra ventaja fue la identificación de los grupos más vulnerados para intervenir eficazmente (Lu Vuolo, 1994) y la posibilidad de mostrar la heterogeneidad de la pobreza para crear una oferta de programas no homogéneos.

Baráibar (2003) señala que las políticas focalizadas pretendían llegar a aquella población que hasta el momento no accedía a dichas políticas, además de aportar a superar la situación de pobreza. No obstante, se presentan consecuencias negativas de este tipo de políticas que cuestionan los argumentos a favor de las mismas. Una de las consecuencias es el “estímulo a la pobreza”, dado que el acceso al beneficio está condicionado a la acreditación de ser pobre y a la revelación de alguna expresión de esto como por ejemplo el embarazo adolescente. Dicha situación es necesaria para permanecer contando con ello, por ende, “la condicionalidad del beneficio, “condena” al beneficiario a permanecer en la misma situación” (Baráibar, 2003, p.6). No habría, de esta forma, ningún estímulo para superar la pobreza.

Lo Vuolo (1995) explicó que la población generalmente conoce qué requisitos deben tener para postularse y acceder al programa, servicio o prestación social; en otros términos, señala que “cualquier tratamiento preferencial focalizado crea su propia demanda” (Lo Vuolo, 1995, p.35). Por ende, dichas iniciativas focalizadas “no siempre llegan a quienes más lo necesitan, sino a quienes mejor presentan la necesidad” (Baráibar, 2003, p.7).

En este sentido, ¿qué sucede con la población que no es beneficiaria de un programa focalizado, que presenta similares características y vive próximo a quienes sí acceden a los beneficios?

Otra dificultad que surge en la promoción de políticas focalizadas refiere a las grandes exigencias de trabajo y esfuerzo que se solicitan a los beneficiarios, que son quienes menos tienen. En términos de Baráibar (2003), parecería ser que para estos sectores de la población satisfacer sus necesidades básicas resulta difícil ya que no tienen los recursos necesarios para ello, pero además para contar con estos, deben de participar en múltiples

jornadas de trabajo (como jornada de limpieza en el centro educativo para contar con atención para sus hijos); situación que no sucede en los procesos de satisfacción de necesidades para los sectores no pobres. De esta manera, puede generarse un “doble castigo” por no satisfacer estas necesidades; un castigo por no lograrlo y otro por el esfuerzo que obligan los programas sociales.

La transitoriedad del recurso y de la solución también se constituye en una limitante de las políticas focalizadas dado que un dispositivo transitorio impide la posibilidad de generar respuestas perdurables en el tiempo. Por último, se señalan los problemas políticos de estas propuestas como la construcción de sectores crecientemente iguales entre sí y distintos al resto de la población, por ende, es imprescindible ser diferente y estar en peores condiciones que los demás para lograr ser beneficiario. Se construyen sujetos agradecidos, dependientes y disciplinados por que a través de este tipo de programas no se garantizan ni promueven derechos; se pueden consolidar procesos de desigualdad (Baráibar, 2003).

Los procesos de individualización también se expresaron en el campo de la protección social en los años ochenta y noventa en la región. Ello implicó desarrollar distintos procesos y mecanismos donde se promovía “la responsabilidad individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución se deriva de la percepción y el tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales” (Mitjavila, 2004, p.23). Se analizó a la pobreza como una situación familiar individual, y se entendió que cada sujeto y familia puede administrar sus riesgos y transformarse en sujetos activos ante la realidad que se les presenta.

Ya no es el titular de un derecho. Es responsable y deudor por la asistencia que se le haya dispensado; es más, se beneficia del amparo que le es concedido aun cuando debería haberse prevenido contra ese riesgo del cual es tan víctima como responsable. En este marco se entiende cómo opera la moralización de los ciudadanos (Merklen, 2013, p.83).

En este contexto, Merklen (2005) entiende que los nuevos protagonistas de las políticas sociales - como un Estado descentralizado, participación de las

Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros – se suman a la tendencia de desplazar la problemática social del trabajador al pobre. En otros términos, se pasó de considerar al trabajador como sujeto de protección social para hacer énfasis en el “pobre”.

Merklen (2013) sostiene que desde los años 30 se ha presenciado un contexto de fuerte individualismo, no obstante, las dinámicas que permeaban el individualismo luego de la década del 80 fueron diferentes. Dicha individuación está presente en todas las instituciones y llega a permear todos los intersticios mas diminutos de la vida social.

La mayoría de las veces esta presión ejercida sobre los individuos toma la forma de una “responsabilización”. Cada cual es declarado responsable no solo de su propia suerte sino también de su actuación social y de las consecuencias de su participación en la vida social (Merklen, 2013, p. 47).

Con respecto al proceso de individualización, Castel (2013) señaló que las políticas sociales clásicas garantizaban, a través del Estado, determinada protección ante los principales riesgos sociales²³. En las últimas décadas del siglo XX, los riesgos se multiplicaron en cantidad y diversidad, y el Estado dejó de asumir tal papel protector, siendo que cada individuo pasaría a protegerse por sí mismo; sin considerar que todos los individuos no poseen las mismas herramientas, oportunidades y recursos para controlar los riesgos por su cuenta.

Por otro lado, una última característica de las políticas sociales a considerar fue el proceso de desmaterialización de la atención de la pobreza, que se visualizó en los años noventa y primeros años del siglo XXI, y las consecuencias que esto generó. Baráibar (2011) analizó a partir de cuatro componentes significativos: la minimización del factor económico, la explosión de la diversidad, la exacerbación metodológica y el descubrimiento de los

²³ Para Castel, los riesgos son “avatares de la vida social tales como los accidentes, las enfermedades, la pérdida provisoria (desocupación) o definitiva (vejez) del trabajo que perturban el curso de la existencia de todos aquellos que solo tienen para vivir los recursos que obtienen con su trabajo, que corren así el riesgo de caer en la desdicha y, en última instancia, en la decadencia social” (Castel, 2013, p. 36).

recursos y capacidades de los sectores pobres. A su vez, todo ello produce la desmaterialización de las respuestas públicas.

En síntesis, las experiencias nacionales durante los años ochenta y noventa fueron diversas en América Latina según una serie de elementos; sin embargo, a pesar de los logros puntuales que se pudieron destacar, las reformas no lograron hacer frente a las fuertes desigualdades de la ciudadanía en la región y se ocasionó una fragmentación en las posibilidades de acceso a los derechos sociales.

1.4.2 Protección social en el siglo XXI

El modelo de desarrollo neoliberal impulsado en las últimas décadas del siglo XX en la región y el conjunto de políticas sociales que se promovieron siguiendo los lineamientos de dicho modelo, no produjeron crecimiento económico ininterrumpido ni mejoras determinantes en términos de equidad social. Las crisis económicas continuaron sucediéndose, para luego entrar en un proceso de desaceleración económica mundial a fines de la primera década del siglo XXI.

Dicho contexto impulsó la posibilidad de que en distintos países de América Latina asumieran el gobierno partidos políticos con inclinación ideológica de izquierda o progresista quienes promovían al Estado como actor fundamental en la intervención de lo social.

La urgencia de generar respuestas ante la realidad vivida en los últimos años, implicó que estos gobiernos impulsaran en los primeros años de las administraciones, políticas sociales con base en la emergencia utilizando la focalización como principio para seleccionar a los beneficiarios.

Se implementaron reformas en los sectores de la salud, educación y en menor medida en seguridad social. El Estado asumió un rol más protagónico en la regulación, control y orientación de los mercados laborales, se expandió el gasto público social y se institucionalizó el componente de asistencia. Esto último no implicó una inversión pública importante pero se consideró que tuvo

repercusión política e impacto en lo social (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013).

Con respecto a la ingeniería institucional de las políticas sociales, se crearon en la mayoría de los países latinoamericanos estructuras operativas como organismos públicos – denominados Ministerios de Desarrollo Social – para trabajar particularmente con las vulnerabilidades económicas, generacionales, de género, étnico – raciales, entre otras. Se impulsaron programas específicos para combatir la pobreza con amplia cobertura y financiados – parcial o totalmente – por recursos presupuestales (Antía, et. al, 2013).

Además, se promovieron las Transferencias Condicionadas de Renta (TCR) que luego se constituyeron en reformas de los sistemas de subsidios y pensiones a la población en situación de pobreza e indigencia²⁴.

En síntesis, en este primer capítulo de la investigación se presenta una reseña de América Latina desde el último cuarto del siglo XX hasta la actualidad. Este período de casi cinco décadas muestra, en definitiva, dos momentos distintos y relevantes para este extenso territorio. Uno remite a fines del siglo anterior, caracterizado por cambios en el Estado, en el mercado de trabajo y en el sistema capitalista, por ende un período de crisis y profundización de las desigualdades. El neoliberalismo como pensamiento económico y político se expandió por toda la región.

Un segundo período es a principios del nuevo siglo donde se visualizó un proceso económico, político y social distinto al anterior. Se promovió en varios países latinoamericanos (como Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador) cambios en el modelo de protección social con ideales de inclusión, universalidad y desmercantilización. No obstante, permanecían algunas particularidades del paradigma de bienestar social de los años noventa. “En inicios del siglo XXI, se registran procesos de transformación de los patrones de bienestar, aun cuando no desaparezcan algunas de las características emblemáticas de los paradigmas dominantes en los noventa” (Mirza, 2014, p.12).

²⁴ Ejemplos de ello son el programa Bolsa Familia en Brasil y los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy junto con la Renta Dignidad en Bolivia.

Capítulo 2 – Uruguay: ¿un país como tantos?

2.1 Retracción del Estado, mercantilización del bienestar social y pobreza

En las últimas décadas del siglo XX en Uruguay se dio un proceso de “amortiguación” de la retracción del Estado, donde se mezclaban tendencias neoliberales, que promovían la mercantilización del bienestar social y otras que defendían la presencia del Estado en la atención a las manifestaciones de la cuestión social. Astori describió un panorama caótico luego del período dictatorial donde los uruguayos llegaron a culminar este lapso de tiempo “con uno de cada seis de nuestros compatriotas sin la más mínima cobertura médica, con un déficit de 100 mil viviendas para la gente de menores recursos, y con niveles de educación y cultura destrozados, tanto por el oscurantismo como por la falta de recursos” (Astori, 1989, p.141).

A ello se agregaron, los desequilibrios macroeconómicos que sufría la economía, la alta inflación y su permanente crecimiento, mientras que el salario medio real había descendido (un 28% entre 1982 – 1984) y el desempleo aumentado (en Montevideo en 1984 ascendió un 14% en la población activa) (Filgueira, Garce, Ramos y Yaffé, 2003). Se empeoró el costo de la deuda externa e interna, lo que determinó las iniciativas económicas a implementar por los dos primeros gobiernos post-dictadura

En los años noventa – más específicamente con el gobierno del Partido Nacional (1990-1994) - se percibió claramente una lógica neoliberal donde el Estado se retrajo y se incrementó el rol del sector privado, es decir, se fortaleció la función del mercado en el ámbito económico. Esto se fundamentó principalmente en un diagnóstico crítico de la intervención del Estado en la economía y responsabilizó al sector público de los problemas económicos (Filgueira, et al., 2003).

Posteriormente, la política económica de corto plazo se centró en mejorar los precios relativos transables / no transables y el mantenimiento de la estabilidad de los precios, así como se tuvo que remendar y robustecer el sistema financiero. Se impulsaron las negociaciones tripartitas (trabajadores,

empresarios y gobierno) para acordar la fijación de los salarios en el ámbito privado (Filgueira, et al., 2003).

No obstante, existieron indicios positivos: quince años (1985 – 2000) de crecimiento económico más acelerado de las últimas tres décadas, las tasas de empleo aumentaron así como el gasto social, la inflación asumía cifras de menos de dos dígitos, aunque la desigualdad no se modificó (Filgueira, 2002).

Esta tendencia liberal apareció con menos peso y de forma tardía en relación con el resto de los países del continente latinoamericano, aunque existieron elementos que la dejaron traslucir. Un ejemplo fue la reforma de la seguridad social de 1996 donde lo privado asumió un papel importante en el sistema mixto de capitalización y reparto²⁵.

Se dejó entrever que prevalecía la mercantilización del bienestar social, por lo que los individuos debían acudir al mercado para enfrentar determinados riesgos sociales. Además los niveles de pobreza se dispararon para la gran mayoría que no podía asumir estos riesgos por su cuenta.

Se consideró que “el Estado social se mercantiliza, el Estado empresario se terciariza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego del mercado. Aún este Estado está lejos del Estado privatizado y minimalista que tanto países en la región han abrazado” (Filgueira, et al., 2003, p.200 – 201). En otros términos, Uruguay se caracterizó por aplicar reformas de carácter gradual y moderado comparado con los cambios estructurales que promovía el Consenso de Washington en todo el continente. Se fomentó la apertura regional a través de la creación y unión al Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²⁶, se recurrió mínimamente a las privatizaciones y al crecimiento del gasto público (específicamente de gasto social), entre otros.

²⁵ El sistema de seguridad social de Uruguay, vigente desde 1996, está basado en un régimen mixto. Cuando decimos “mixto” nos estamos refiriendo a que está integrado obligatoriamente por dos elementos: un programa público reformado, administrado por la institución central de seguridad social que es el Banco de Previsión Social, basado en el reparto, que paga una prestación básica; y un programa de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que provee una pensión complementaria. Al retirarse, el individuo recibe una prestación del sistema de reparto y una renta vitalicia equivalente a su ahorro acumulado (Brovia, s.d, p.2).

²⁶ Es un proceso de integración regional creado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aunque posteriormente se sumaron Venezuela y Bolivia. El fin principal del Mercosur fue promover un espacio

Finalmente, culminó el siglo con una situación económica internacional no tan favorable y los países vecinos (Argentina y Brasil) entraban en recesión. Uruguay se enfrentó ante problemas sociales estructurales que no se habían resuelto y sus consecuencias empezaron a percibirse. A pesar de que la mortalidad infantil continuó disminuyendo y la cobertura en educación en la primera infancia se ha ampliado, la pobreza e infantilización de la pobreza, la precarización en el mundo del trabajo y las desigualdades se profundizaron.

La sociedad toda, no solo un gobierno o el Estado, comenzó a encontrarse entonces con problemas sociales más difíciles de resolver, con una pobreza más difícil de abatir, problema estructural cuyas consecuencias futuras no fueron suficientemente percibidas. Aunque en estos años siguieron mejorando indicadores fundamentales como la mortalidad infantil o la cobertura educativa de los preescolares (...), muchos de los fenómenos de desigualdad y precarización más estructurales que se venían mencionando se consolidaron y en algunos casos (como en el de la infantilización de la pobreza) se profundizaron (Caetano y De Armas, 2012, p.32).

Con respecto a la infantilización de la pobreza en el país, los datos expresaron que en 1999 el porcentaje de pobres entre niños de 0 a 5 años era seis veces mayor que el porcentaje de pobres entre personas mayores a 65 años (Filgueira y Katzman, 2001). A su vez, “entre 1991 y 1999 la pobreza general de los hogares desciende más de un 22% (de 18% a 14%), la pobreza de los hogares con niños de 0 a 5 años se reduce solamente en menos del 8%” (Filgueira y Katzman, 2001, p.62). Ello dejó entrever que la pobreza incidió en mayor medida en niños y adolescentes en comparación con el resto de la población.

2.2 Escenario de crisis, y luego ¿tiempos de cambios?

Uruguay se ha caracterizado históricamente por ser comparativamente, un país dentro del continente latinoamericano con menor nivel de desigualdad y pobreza, aunque a inicios del siglo XXI, el país mostró una sociedad más

común a estos países que creara oportunidades comerciales e inversiones como grupo ante el mercado internacional (Mercosur, s.d).

desigualitaria que décadas anteriores y con alto porcentaje de la población viviendo en la pobreza e indigencia (De Armas, 2005).

Desde 1999 a 2004 se produjo una recesión económica que generó una fuerte crisis en 2002. En este año “uno de cada diez uruguayos se encontraba en situación de pobreza extrema en el 2004: 9,8% en Montevideo y 10,7% en el resto del país” (De Armas, 2005, p.282). Aumentó el desempleo (17% en promedio en 2002), disminuyeron profundamente los salarios y se agudizó la crisis inflacionaria.

De Armas, expresó que en estos años, se pudo haber constituido un núcleo duro de la pobreza conformado por personas que cuentan con ingresos extremadamente bajos (menores a 1,5 canastas básicas²⁷ de alimentos) y tienen menos de 30 años. Dentro de este grupo poblacional, se identificó que existe una alta exposición de niños menores de seis años que vivían en estas condiciones de pobreza e indigencia.

A este contexto nacional se agregó la precarización e informalidad de las relaciones laborales así como procesos de segregación espacial, preferentemente en Montevideo. En los últimos años creció el número de asentamientos irregulares en la capital y la población que vive en ellos, así como también los hogares con mayores ingresos se concentraron en barrios privados, ampliando las distancias sociales. Un dato relevante es que entre 1996 – 1998 y 2001 – 2003 se incrementó la cantidad de barrios de Montevideo que presentaban porcentajes altos de personas en situación de pobreza (guarismos superiores al 20%), y en 2005 sólo la zona de la costa de ésta ciudad contaba con tasas de pobreza de un dígito (De Armas, 2005).

En los barrios con alta concentración de hogares en situación de pobreza, se sumaron expresiones del proceso de segregación educativa predominando tasas altas de repetición escolar y deserción educativa.

²⁷ El valor monetario de una canasta básica de alimentos (CBA) y la estimación del gasto mínimo en otros bienes y servicios considerados básicos (como vivienda, transporte, vestimenta, salud) constituyen una forma de medir la pobreza de ingresos a través de la línea de pobreza.

La CBA puede obtenerse en base a criterios nutricionales normativos o reflejar los hábitos de la población de referencia. La CBA constituye también la línea de indigencia o pobreza extrema, umbral que permite identificar a aquellos hogares cuyo ingreso per cápita es inferior al gasto en alimentos necesario para lograr una alimentación que cubra los mínimos calóricos fijados por la canasta (Vigorito, 2005, p.6).

En tanto la mitad de los niños de 6 a 12 años se hallaban en situación de pobreza en el 2003 y más del 87% de los alumnos de educación primaria corresponde al subsistema público, se podría afirmar (sobre el supuesto plausible – de que todos los niños pobres que asisten a la escuela concurren a establecimientos de ANEP) que aproximadamente seis de cada diez niños que asisten a escuelas públicas viven bajo la línea de pobreza (De Armas, 2005, p.296).

Teniendo en cuenta estos datos que caracterizaban la realidad uruguaya, Alegre, Filgueira, Lijtenstein, Rafaniello y Rodriguez (2005) señalaron que Uruguay sostuvo un régimen de bienestar que mezcló tres grupos poblaciones que funcionaron a través de distintas lógicas de acumulación, distribución y producción de riesgos y oportunidades, como consecuencia del desfonde del edificio de bienestar “viejo”. Se distinguió dentro de Uruguay: el país Privado, el país Corporativo y el País Vulnerado (Alegre, et.al., 2005).

Éste último se caracterizó por contar mayoritariamente con población con edades bajas ya sea niños, adolescentes y jóvenes que vivían en situación de vulnerabilidad social conviviendo con mecanismos fuertes de exclusión. Es un Uruguay con niveles educativos descendidos (intermedios a bajos) y con emancipación temprana de sus hogares pobres de origen que conformaron nuevos núcleos familiares que terminaron reproduciendo la pobreza de generación en generación. Se identificó por la informalidad y el acceso a servicios y bienes principalmente estatales ya sea de carácter universal o focalizado. En menor medida, algunas familias contaron con servicios y bienes con características corporativas por estar inserto en el mercado laboral formal; esta posibilidad es casi nula en relación a la compra de los mismos en el mercado (Alegre, et al., 2005).

El Uruguay Corporativo estaba integrado por clase media – baja, media y corporaciones que subsistían al viejo sistema de protección social; éste identificado como patrimonialista y brindando servicios según si eran pasivos o activos (por ejemplo con el sistema jubilatorio y empleos públicos). La población era mayoritariamente envejecida, con nivel educativo relativamente

bajo, hogares con pocos integrantes y con emancipación tardía de los jóvenes de su vivienda de origen.

Es un Uruguay desmercantilizado y empobrecido, que sufre la caída de la calidad de los bienes públicos, de la oferta de empleo público y de las transferencias monetarias de un sistema de seguridad social en crisis de larga data. Pero es un Uruguay de deterioro paulatino y que por momentos ha tenido capacidad para defender y aun recuperar la calidad de las prestaciones y servicios sociales (Alegre, et al., 2005, p.17).

El Uruguay privatizado se componía por la clase media – alta y alta, con población en edades intermedias entre el Uruguay Vulnerado y Corporativo, con casi nula probabilidad de ser pobre y tasa de fecundidad muy baja. La protección social se basaba fundamentalmente en un fuerte lazo con el mercado laboral formal y con el acceso de bienes y servicios a través del mercado (Alegre, et.al., 2005).

En consecuencia, el Estado Social de inicios del siglo XXI – cuyas características persisten hasta la actualidad – es resultado de ensayos de adaptación a la realidad del país marcada por el aumento del desempleo, la precariedad laboral, transformaciones familiares y cambios en el rol de la mujer en la vida social y económica, Sin embargo, se promovió un Uruguay dividido en tres que mostró distintas formas de producir y reproducir la cotidianidad de los diferentes sectores poblacionales, y se dejó visualizar un inadecuado sistema de políticas y protección social.

Por otra parte, en 2005 asumió como gobierno el partido político Frente Amplio, por lo que rompió con la tradición de gobiernos de partidos tradicionales – blancos y colorados – que hasta el momento se constituían en los únicos gobernantes del país. El Frente Amplio ha gobernado por tres períodos consecutivos: el primero se concentró entre 2005 y 2009 y Tabaré Vázquez asumió como presidente; el segundo fue entre 2010 – 2014 con José Mujica como representante del Poder Ejecutivo y por último fue reelecto Vázquez en 2015 hasta 2019.

En su primer gobierno el Frente Amplio asume con un programa político que incluye distintas líneas de acción en áreas específicas.

Una de ellas remitió a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2004 para – entre otros cometidos –: formular, implementar, supervisar, articular, realizar seguimiento, evaluar las diferentes políticas, estrategias y planes en las diferentes áreas como juventud, mujer, familia, adultos mayores, personas con discapacidad y desarrollo social en general; crear un sistema de información social con indicadores importantes sobre la población en situación de vulnerabilidad, con el fin de localizar las políticas y programas en el territorio; y articular con los gobiernos departamentales la implementación de estos objetivos (MIDES, 2009) .

La creación de dicho ministerio permitió reorganizar todo lo referido a la asistencia pública con respecto a la implementación y coordinación de determinados programas y planes, pero además se encargó de incorporar distintos institutos sociales como el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Instituto Nacional de los Adultos Mayores (INAMU).

En este contexto, se declaró la emergencia social ante la situación crítica que vivía la sociedad y el MIDES promovió el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)²⁸. Éste se constituyó en una política macro que se desarrolló entre 2005 y 2007 con el fin de trabajar con la población que se encontraba en situación de pobreza extrema e indigencia.

Se alcanzaron logros relevantes en cuanto a la reducción de la pobreza e indigencia - entre 2004 y 2006, según datos del INE, la extrema pobreza paso del 3,4% al 1,36% y la pobreza de 29.23 al 24.33 % - (MIDES, 2007). Sin embargo, aún quedan problemas relevantes para resolver como el desempleo, la informalidad, infantilización de la pobreza, articulación entre el trabajo productivo y el trabajo no remunerado.

El desempleo que se ubica en el entorno del 9% (ECH 2007, INE) con mayor incidencia en los sectores pobres (y más aún en mujeres y jóvenes); cuentapropistas sin local (sin coberturas sociales), informalidad del orden del 30%; dificultades

²⁸ El PANES se organizó a partir de siete componentes: Ingreso Ciudadano – transferencia de renta condicionada que alcanzó a más de 120.000 hogares-, Plan alimentario con el uso de una Tarjeta Alimentaria – provisión de alimentos básicos por medio de asignación de recursos económicos para su compra -, Trabajo por Uruguay – trabajos transitorios con el fin de insertar en el mercado laboral a personas desocupadas -, atención a las personas en situación de calle (PAST), Construyendo Rutas de Salida – programa socioeducativo y comunitario - y Mejoramiento del Hábitat (MIDES, 2009).

significativas de una porción de la PEA en una inserción estable y formal en el mercado laboral no siempre acorde con el nivel de formación; incidencia de la pobreza en la infancia y adolescencia; situación de desempleo luego de años de trabajo y pérdida de ingresos que afectan también la densidad de las cotizaciones al sistema contributivo (MIDES, 2007, p.14).

Luego del PANES, se conformó el Plan de Equidad (desde 2007) con el objetivo general de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos de todos los habitantes del país, principalmente de aquellos que estén en una situación de vulnerabilidad social, por medio de la nivelación de sus oportunidades con respecto a los servicios sociales universales, ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas (MIDES, 2007).

El Plan de Equidad tendió a materializar y profundizar las estrategias utilizadas para reducir la pobreza y desigualdad social en el país, para luego generar cambios en el sistema de protección social promoviendo reformas sociales y económicas como el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)²⁹, Plan de Igualdad de Oportunidades y derechos de las mujeres, el nuevo sistema tributario vigente, el plan quinquenal de vivienda, entre otros (MIDES, 2007).

Esto se complementó con otros componentes más específicos que conformarían una red moderna de asistencia e integración social con medidas como:

i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad (MIDES, 2007).

²⁹ El Sistema Nacional Integrado de Salud es un sistema que articula los prestadores públicos y privados de atención integral a la salud y por medio del mismo se aseguraría el acceso de dicha atención a todos los habitantes del Uruguay. El Ministerio de Salud Pública tenía la competencia de implementarlo (Ley 18211, 2005).

Midaglia y Antía (2007) definieron como medidas innovadoras a la reforma de salud y los esperados impactos positivos de la reforma tributaria. En el área de la salud se conformó el SNIS con el fin de universalizar la cobertura persiguiendo la equidad, calidad y descentralización de la atención sanitaria en todo el país.

Con respecto a la reforma tributaria, se entendió como una medida de carácter estructural en tanto tendía a la distribución y redistribución de la riqueza. Sus fines fueron promover mayor equidad en el sistema impositivo vinculando carga tributaria/capacidad de contribución de los diferentes grupos sociales y económicos; aumentar la eficiencia del sistema tributario; estimular la inversión productiva y el empleo; y garantizar las necesidades financieras del Estado (Perazzo y Rodríguez, 2007). Entre varias iniciativas, se destacó la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (impuesto directo) que se basaba en un tratamiento distinto de las rentas del trabajo en relación a las rentas del capital.

Otras medidas consistieron en la eliminación del COFIS (Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social) y una disminución de la tasa del IVA (Impuesto al Valor Agregado) (Perazzo y Rodríguez, 2007).

Por otra parte, una iniciativa de carácter restaurador fue la reinstalación de los Consejos de Salarios; ello implicó que comenzaran a funcionar nuevamente mecanismos de negociación colectiva donde participan los trabajadores, representantes estatales y empleadores con el fin de resolver conflictos laborales (Antía y Midaglia, 2007).

Por último, estas autoras consideraron que las reformas han sido cautelosas en lo que implicó la educación pública y la seguridad social (por ejemplo en jubilaciones y pensiones). En cuanto a la educación, a partir de 2007 aumentó la inversión en ésta área de forma constante y al ritmo del crecimiento de la economía, por ejemplo entre 2006 se destina un 3,41% y 2007 un 3,67% del PBI (Ministerio de Educación y Cultura MEC, 2008). A su vez, se impulsaron iniciativas como Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) impulsado desde 2006 que tuvo como objetivo principal equiparar tecnológicamente a todos los niños del

Uruguay. A través de dicha inclusión digital se pretendía que esta población tuviera un mayor y mejor acceso a la educación y los bienes culturales. Entre las distintas estrategias que promovió, una fue la entrega de una computadora laptop para cada niño y maestro.

No obstante, las dificultades del sistema educativo continuaban mostrando una situación compleja y preocupante, teniendo en cuenta, por ejemplo que un 9,3% de jóvenes que no estaban inserto en ningún centro educativo, no trabajaban, no buscaban trabajo y tenían ciclo básico de educación media incompleto (MEC; 2010).

Es importante destacar que el primer gobierno del Frente Amplio se desarrolló en un contexto de reactivación económica aunque claramente estuvieron presentes las graves consecuencias generadas por la crisis anterior. El período ubicado entre 2004 – 2009 se constituyó en uno de los ciclos expansivos más largo de la historia del Uruguay moderno, con un incremento del PBI del 5,5% del promedio anual. Esto surgió con un contexto internacional sumamente beneficioso para el país aunque se percibieron ciertos rasgos de fragilidad concentrados en la sostenibilidad a mediano y largo plazo de la deuda pública, el pausado incremento de la productividad, una concentración importante de las exportaciones en escasos bienes derivados de actividades primarias o industriales con mínima suma tecnológica, entre otros (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2016).

La administración de José Mujica (2010-2015) tuvo algunas iniciativas novedosas con respecto al anterior gobierno, como la creación de un Plan Nacional de Integración Socio – Habitacional en 2010 (ley N° 18.829), con el fin de abordar la emergencia sociohabitacional en la que vivían aproximadamente 15000 hogares (Plan Juntos, 2016).

Además se promovieron iniciativas focales centradas en la pobreza extrema consideradas programas “prioritarios” para Presidencia de la República y los distintos organismos del Estado. Entre ellos se encuentran Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Estos programas deberían ser reconocidos por las autoridades políticas, disponiendo de presupuesto económico y un compromiso de todos los organismos estatales de

salud, trabajo, vivienda, seguridad social, educación, cultura, entre otros. A su vez, los tres programas surgen con fines últimos de integración social, es decir que, definidos como “puentes” para que la población atendida transite hacia dispositivos universales y al mercado de trabajo formal.

Por otra parte, el gobierno actual (2015-2020), de la misma coalición política que los anteriores, se propuso trabajar principalmente en torno a mejoras en salud, educación, acceso a la vivienda, inversión en infraestructura y en la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC). Este último se constituyó en una propuesta de gobierno, que en su diseño y presentación institucional, expresó como objetivo generar políticas de cuidado de forma equitativa y responsable que tengan como objetivo a niños/as, adultos mayores dependientes y personas con discapacidad en situación de dependencia. El SNC incluye servicios y prestaciones, así como promueve discusiones que aporten en la construcción de respuestas en temáticas como salud, educación y seguridad social (MIDES y DNPS, 2014).

Con respecto a la economía en el país, en 2013 se inició un proceso de desaceleración del crecimiento económico dado que se estaba prosperando pero a un ritmo más lento. La tasa anual de crecimiento mantuvo su signo positivo pero descendió de 8,9 % en 2010 a 4,4% en 2013. En 2015 se registró un 1% en esta tasa (PNUD, 2016).

Los niveles de pobreza desde 2010 se mostraron por debajo de las cifras que se conocieron de los primeros años del noventa, y en 2014 aproximadamente un 7% de los hogares vivía en situación de pobreza (medida por el enfoque absoluto de pobreza monetaria) y la indigencia abarcaba un 0,2% de los hogares (MIDES y Presidencia, 2015).

A modo de síntesis, Uruguay se ha considerado históricamente un país con ciertas singularidades en comparación con el resto de los países de América Latina. Un argumento de esto refiere a la década del noventa cuando Uruguay promovió reformas caracterizadas por ser graduales y moderadas, en relación a las transformaciones estructurales que impulsaba el Consenso de Washington en la región latinoamericana. El Estado en este territorio a pesar de mercantilizarse en el ámbito social, terciarizarse en lo empresarial y

sumarse al libre juego del mercado en las regulaciones que promovía, no se convirtió en un Estado privatizado ni minimalista (Filgueira, et al., 2003)

En segundo lugar, Uruguay es el país que ha contado con los índices más bajos de pobreza y desigualdad del continente. (De Armas, 2005). No obstante, a principios del siglo XXI y con la grave crisis del 2002, estos problemas se profundizaron. La indigencia, el desempleo y la exclusión social se presenciaban fuertemente en la realidad nacional.

En la actualidad, se ha creado un régimen de bienestar ampliado para buscar respuesta a éstas problemáticas sociales, donde persisten características universales y estratificadas aunque surgen nuevos programas focalizados para abordar los nuevos riesgos sociales (Cecchini y Martínez, 2012; Midaglia, 2012).

Capítulo 3: Trabajo, riesgos y protecciones

3.1 Reconfiguración del mundo del trabajo

Castel (1933 – 2013) reflexionó sobre las funciones integradoras del trabajo, las protecciones sociales asociadas al mismo y cómo pensar la muerte diagnosticada por algunos autores de la sociedad salarial. En este sentido, es interesante cuestionar ¿por qué canales los sujetos pueden aprovechar recursos para garantizar su existencia cuando tienen que satisfacer sus necesidades y no pueden ellos mismo enfrentar tal situación?, ¿quiénes les brindan esas garantías mínimas contra los riesgos de la existencia social?

Castel entendió que la protección social se enfrentaba a un gran dilema: ¿se debe proteger desde un enfoque universalista garantizando a todos los integrantes de la sociedad una cobertura ante los riesgos o la protección social debe seleccionar a sus beneficiarios a partir de la identificación de dificultades específicas?

Para pensar la realidad actual, se detuvo en observar las décadas implicadas dentro del cambio del régimen del capitalismo: el pasaje del capitalismo industrial al nuevo régimen del capitalismo postindustrial en Europa occidental. A ello agregó que para entender la dinámica que sostiene la transformación actual es necesario dar cuenta que la consistencia de la sociedad salarial dependía de la inscripción de sus integrantes a colectivos (como colectivos de trabajadores, sindicales, entre otros). Esto permitió que no se contratara a trabajadores aislados, que estaban protegidos por regulaciones colectivas del derecho al trabajo y protección social. El Estado era un actor regulador, “no es un árbitro neutro entre los interlocutores sociales. Pero tampoco es el instrumento exclusivo de la dominación de una clase” (Castel, 2009, p.23).

Se había generado una conexión entre la organización colectiva del trabajo, la presencia de estos interlocutores que respondían como actores colectivos y un rol fuerte del Estado que brindaba legalidad y obligatoriedad a los acuerdos generados entre los intereses del capital y los del trabajo. De esta

forma era el colectivo el que protege, no obstante a medida que fue desarrollando el capitalismo industrial, se generó un proceso de desindividualización de las relaciones de trabajo (Castel, 2009).

Los impactos de éste proceso se visualizaron por medio de la profunda reconfiguración que se generó en la organización del trabajo y las carreras profesionales. En el marco de dicha organización, se incrementó la individualización de las tareas, se exigió movilidad y adaptabilidad, los trabajadores pasaron a hacerse cargo de sus trayectorias profesionales, afrontaron los cambios no previstos y las regulaciones colectivas no enfrentaban los riesgos. Ante ello, algunos han logrado desafiar los cambios y protegerse mientras que otros no consiguieron dominar estos procesos, corriendo el riesgo de quedar “invalidados socialmente”.

Dejan de lado la suerte reservada a otras categorías de individuos igualmente comprometidos en el remolino del cambio, pero que son impotentes para dominarlo. No porque se trate de una incapacidad congénita. Por lo general no fueron formados para hacerlo, ni acompañados para llevarlo a buen puerto. Carecen de los “capitales”, en el sentido de Bourdieu, o de los soportes o los recursos de base, como se quiera llamar a esas condiciones requeridas para hacer frente positivamente a la novedad. Son así amenazados de invalidación social, ya sea porque se desconectan de los soportes colectivos que les procuraban las condiciones de base de su independencia social (por ejemplo, el desocupado de larga duración), o porque no logran inscribirse (por ejemplo, el joven en busca de empleo... (Castel, 2009, p. 25).

A esta población el autor la reconoció como individuos por defecto, en otros términos, se separaron de los soportes colectivos o no lograron inscribirse en ellos, viviendo el día a día, y/ o dependiendo de la asistencia. Estos grupos de individuos eran una expresión, en términos de Castel (2009), del ascenso de las incertidumbres y desigualdades en la sociedad actual.

A ello se suma, un cambio en el régimen de las protecciones que hizo que los “individuos por defecto” sean “protegidos” por formas inferiores (dispositivos creados para cubrir ciertos riesgos) porque no estaban vinculados al mercado formal de trabajo y a las protecciones adjuntas.

Esta población no sólo agrupó a los que no tenían trabajo o a los que dependían de lo que se denominó asistencia o ayuda social. También eran individuos por defecto aquellos trabajadores activos, que a través de su trabajo precario no contaban con las condiciones mínimas para considerarse y ser reconocido como individuo de pleno derecho. Tales individuos se enfrentaban también a la composición de una zona híbrida, ya que ellos debían ser activos y trabajar pero a los empleos que acudían no eran empleos de pleno derecho, eran precarios y sin protección social.

Por ende, esta zona híbrida de la vida social se constituyó entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltaban las condiciones para que los individuos pudieran construir su independencia económica y social (Castel, 2009, p.29).

¿Cómo Castel respondió teniendo en cuenta todas las características mencionadas de la sociedad actual de individuos para refutar la muerte diagnosticada por algunos autores de la sociedad salarial?

Castel (1997) expuso que la sociedad francesa de fines de siglo era una sociedad masivamente salarial, señaló que existió una metamorfosis de la sociedad salarial pero no implicó su desaparición e invitó a pensar en qué pudieron consistir las protecciones en una sociedad cada vez más de individuos.

En ésta sociedad, el trabajo, con las características de empleo formal asalariado, tuvo una posición hegemónica porque este último era mayoritario y determinaba una condición social estable con garantías y derechos, para el trabajador y su familia, asociados al trabajo. No sólo se protegía a esta población, sino también a los no asalariados y pasivos (Castel, 2009).

¿Cuál es la realidad actual en Francia y qué expresiones han surgido en algunos países latinoamericanos (como Uruguay) en relación al trabajo?, ¿se han visualizado alternativas probables que hayan asumido el rol principal que tenía el empleo asalariado como factor determinante de la cohesión social en una sociedad moderna?

Castel (2013) entendió que se está ante una sociedad cada vez más de individuos e identificó, por un lado, ambigüedad en los procesos de

individualización del derecho y las protecciones. Con esto remitió a que el derecho social se individualizó; el derecho del trabajo se fragmentó y se construyeron múltiples formas particulares de contratos de trabajo que dejaron entrever los tipos de vínculo con el empleo. Por otro lado, otra expresión de estos procesos han sido las situaciones intermedias entre empleo y no empleo, trabajos de jornada parcial o por tiempos determinado, que han implicado nuevas maneras de contratos.

Estos tipos de contrataciones dejaron entrever situaciones particulares e individuales quedando el otorgamiento de un derecho estrechamente vinculado a la identificación de una incapacidad o dificultad, y de esta forma se reactivó la lógica de asistencia tradicional ante esta situación.

La misma ambigüedad se trasladó a la recomposición de las políticas sociales y de empleo. Este proceso fuerte de individualización impactó también en los fundamentales sectores de la existencia social, por lo que Castel (1997) señaló que este mismo análisis se podría realizar con los cambios producidos en la estructura familiar.

Teniendo en cuenta estos procesos, el autor expresó que existía una paradoja para analizar: uno vive “mejor” en su propia individualidad cuando goza de recursos y protecciones colectivas. Este fue el punto crítico que dejó entrever el desmoronamiento de la sociedad salarial según su presentación en los inicios de los 70, ha sido el nudo de la cuestión social en la actualidad (Castel, 1997).

Por otro lado, el autor consideró que ocurrió un deterioro de la sociedad salarial que implicó el surgimiento de nuevos riesgos que cuestionaron la relación con el trabajo, principalmente el riesgo de la desocupación masiva y la precarización de las relaciones de trabajo. La relación clásica con el trabajo se ha modificado considerablemente pero el trabajo - en tanto se cuente con trabajo o se esté desocupado, se tenga un trabajo precario o seguro – ha continuado configurando la vida social (Castel, 2009).

La principal dificultad radicó en poder visualizar una alternativa que soporte los sistemas de regulaciones colectivas que se opongan a las

desregulaciones que creó el mercado, y garanticen la independencia económica y reconocimiento social de un sujeto en la sociedad actual.

Para decirlo de una manera extremadamente simplificada, una relación estable con el trabajo bajo la forma del estatuto del empleo ofrece el basamento para una integración a la sociedad, mientras que las relaciones desdichadas con el trabajo como la desocupación y la instalación en la precariedad vuelven a poner en entredicho o impiden el acceso a las condiciones requeridas para tener un lugar en la sociedad y ser reconocido como individuo con todos sus ventajas y derechos (Castel, 2009, p.41).

El rol del Estado en este contexto pudo tornarse imprescindible, por un lado, si se consideró en la relación trabajo – ingreso – consumo – Estado – instituciones, a través de las políticas sociales por ejemplo; y por otro lado, si se compartió la perspectiva de Castel (1997) quien destacó que no hay cohesión social sin protección social y sin Estado como actor fundamental en este proceso.

El Estado debería ajustar al máximo sus intervenciones, siguiendo las nervaduras del proceso de individualización. Plantear esta exigencia no significa esperar que una nueva forma de regulación estatal descienda totalmente armada del cielo... en el medio de las incertidumbres que hoy en día son múltiples, hay por lo menos algo claro: nadie puede reemplazar al Estado en la dirección de las maniobras para evitar el naufragio, y ésta es por otra parte su función fundamental (Castel, 1997, p.478)

3.2 Desinstitucionalización de la realidad actual, trabajo y precariedad del empleo

Tanto Castel como Kessler y Merklen han reflexionado en torno a la “metamorfosis de la cuestión social” en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI en los distintos continentes: Europa y América Latina. En este marco han intentado pensar ¿cómo se ha manifestado en estos años lo que desde los noventa se identificó como “nueva cuestión social”?, ¿qué respuestas se han llevado a cabo para abordar dicha realidad en términos de políticas sociales?, ¿cómo la “gran transformación” ha impactado en los

sectores más vulnerables de la población?, y ¿cómo se entiende en la actualidad el vínculo entre la dimensión subjetiva y objetiva de lo social? (Kessler y Merklen, 2013).

Dichos autores consideran que la crisis que presenció Argentina en los primeros años del siglo XXI y el proceso que derivó de ella resuena fuertemente en el continente europeo, que se encuentra ante riesgos similares y con formas parecidas de comprender la realidad en ambos continentes. En este sentido, pensar en la evolución de la sociedad salarial en Francia ha contribuido en cómo evaluar los cambios presenciados en Argentina por ejemplo desde la década del setenta.

¿Se asiste a una desinstitucionalización del presente, tal como lo expresan algunos autores? En la región latinoamericana en los últimos años del siglo anterior, principios de este y hoy en Europa, se promueve la tendencia a pensar que existe un proceso de desinstitucionalización cuando se incrementa la delincuencia, se profundiza la desregulación del mercado de trabajo, se discute sobre los sistemas de protección social y se considera que los sistemas educativos no se adecuan a las demandas del mercado de trabajo, a los cambios culturales ni a la formación de sujetos políticos (Kessler y Merklen, 2013).

Estos autores critican fuertemente dicha postura de desinstitucionalización considerando que si se caracteriza el presente desde esta visión, implica ver todas las carencias institucionales que perturban a los sectores más débiles en ambos continentes, obligándolos a asumir los costos del progreso o de las crisis y sin permitirles proyectarse en el futuro. Este sector es la población que está inserta en el trabajo informal, en el trabajo formal pero precario, con dificultades para acceder a una vivienda digna, y con carencias en políticas familiares para cuidar a los más pequeños.

Por otro lado, el concepto de desinstitucionalización puede promover una visión errónea del presente y de esta forma, conducir a caminos equivocados.

Existen una infinidad de instituciones – como escuela, salud, trabajo, empresas, bancos – que están sumamente cuestionadas, entonces, la

tendencia de desinstitucionalización atrae una necesidad de reinstitucionalización. Ante ello, ¿de qué instituciones se hace referencia? Todas ellas son instituciones. “Qué norma de institucionalización deseamos para cada una de ellas? ¿Cuáles son los modelos institucionales capaces de proponer progreso, igualdad, libertad y democracia para todos?” (Kessler y Merklen, 2013, p.11)

Ambos autores comparan las situaciones de Argentina y Francia y explican que los términos desinstitucionalización e institucionalización implican procesos de cambios distintos, y a su vez, en los dos países las instituciones son pensadas con objetivos diferentes.

En Francia (en el período 2002 – 2012) se criticó fuertemente el sistema de protección social, las regulaciones fuertes del mercado de trabajo, el rol activo del Estado y de las entidades públicas en la sociedad. Estas instituciones también recibieron críticas por la dificultad de proteger a los sectores más vulnerables o de adaptación ante las transformaciones sociales recientes. Por otro lado, en Argentina, unos critican la falta de institucionalidad y se imponen ante cambios en las formas de poder y privilegios, mientras que otros, solicitan la institucionalización de sistemas de regulación social que los resguarde de mejor manera (Kessler y Merklen, 2013).

En definitiva, si se toma la idea de desinstitucionalización como interrogante, puede guiar las reflexiones, sin embargo, si es considerada como una afirmación, generará reduccionismos y confusiones.

Por otro lado, el estudio de la realidad argentina y francesa, permiten a los autores, destacar ciertas características en torno al vínculo entre trabajo y mundo popular.

El trabajo continúa y seguirá siendo el gran organizador de nuestras sociedades, y es sobre el plano laboral que se estructura la cuestión social. Más precisamente, las diversas transformaciones que se observan en el mundo popular provienen del mundo del trabajo y es evidente que toda salida para los acuciantes problemas que aquejan a los más pobres deberá atravesar la puerta que conduce al mundo laboral (Kessler y Merklen, 2013, p. 12).

En Francia aún la mayoría de la población (90% de la población que trabaja) cuenta con un trabajo asalariado con un contrato estable y protecciones sociales sólidas, pero ello da cuenta de un sector de los habitantes que desde la década del noventa se enfrenta a la inestabilidad laboral, con contratos precarios y con el riesgo de quedar desempleado. Por ende, crea un abismo entre los dos sectores de la población. En Argentina (así como en otros países de América Latina), a pesar de descender el desempleo en los últimos años y reducir la pobreza, el empleo protegido y estable no es accesible para todos los miembros de la sociedad. En este camino, la propuesta desarrollada ha sido regular las relaciones laborales y ampliar la cobertura de las transferencias condicionadas³⁰.

Dicha situación ha generado dos posturas, unos sostienen que de esta forma se profundizan las diferencias entre los trabajadores formales y el resto de la población, creando un sistema de protección que cuenta con protecciones sólidas para unos y políticas residuales para los sectores más vulnerables. Por otro lado, los defensores de esta orientación argumentan que el aumento del salario formal permitiría cubrir los gastos que estas políticas implican, esperando también políticas activas de empleo promovidas por los Ministerio de Trabajo.

En definitiva, Kessler y Merklen (2013) señalan que más allá de las reflexiones que se promuevan en relación a la población no beneficiaria del trabajo protegido, es un gran desafío para las políticas públicas tener en cuenta que gran parte de los trabajadores persiste la informalidad laboral, la subocupación y los empleos marginales.

En la región latinoamericana, existen al menos 130 millones de personas trabajando en condiciones informales, lo que determina un 47,7% de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2014). En 2016 en América Latina y el Caribe, se mostró el mayor aumento de la tasa de desempleo urbano de los últimos 20 años, de 7,3 % en 2015 al 8,9 en 2016 (CEPAL y OIT, 2017).

³⁰ Por ejemplo la Asignación Universal por Hijo en Argentina o la Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM PE) en Uruguay.

En este sentido, el trabajo en sí no es fuente efectiva de integración social, el trabajo puede implicar pobreza, dependencia y precariedad. En Francia el trabajo es escaso, y el empleo estable y en cantidad adecuada; mientras que en países de América Latina (como Argentina y Uruguay por ejemplo) el trabajo es numeroso, pero el empleo estable y protegido es poco. Ello muestra que el escenario del trabajo y el empleo precario, se constituyen en una fundamental causa de sufrimiento (Kessler y Merklen, 2013).

En Uruguay la tasa de empleo en el mes de enero del 2018 fue de 57,3%, al igual que en enero del 2017 (57,3%). La población ocupada se define a partir de determinadas variables como subempleo 8 %, no registro a la seguridad social 24,2% y empleo sin restricciones 74% en enero del presente año (INE, 2018).

No obstante, si el trabajo continúa estructurando el orden social y organizando el mundo de las clases populares, se presenta una divergencia entre el análisis de un teórico (como un sociólogo) y lo que viven y experimentan estas clases. Diferentes factores aportan a esta distancia según Kessler y Merklen (2013).

Uno de ellos refiere a la amplia población que vive en situación de pobreza, ilegalidad, precariedad e inestabilidad; a quienes el progreso social de los últimos años no llegó y donde hay varias generaciones que nunca accedieron a un empleo estable en el continente latinoamericano. Estos autores identifican una situación similar en Argentina y América Latina pero en proporciones mucho más grandes, y definen que se ha ocultado la realidad mostrando una tendencia de recuperación del trabajo en estos últimos años, donde el desempleo tuvo descenso fuerte y los salarios reales aumentaron considerablemente. “El progreso económico esconde lo que un análisis crítico hace visible desde una perspectiva de integración social y conduce a matizar e incluso a relativizar el alcance del progreso de las últimas décadas” (Kessler y Merklen, 2013, p.14).

Otro factor considerado para pensar en dicha divergencia, es la separación del trabajo del ingreso y del acceso a un conjunto de recursos. Muchos no acceden a una vida digna ni un futuro próspero por medio del

trabajo y muchos otros no encuentran recursos para subsistir. Surge la escasez de trabajo en caso de desempleados o subempleados, u otros por solo contar con una opción de trabajo precario. Ante esta realidad, el delito, diversos tipos de tráfico, prestaciones sociales, formas territorializadas de la solidaridad, contribuyen para que de una forma u otra mínimamente se satisfagan las necesidades básicas (Kessler y Merklen, 2013).

En síntesis, la debilidad del mundo del trabajo empuja a otros modos de acceso al dinero y a las prestaciones sociales, y esta constituye una de las claves del mundo de franjas de las clases populares de hoy. ¿Cuáles son esas alternativas de acceder al dinero y a otros bienes y servicios? ¿Derivan de las políticas sociales? ¿Qué formas adoptan? ¿Proviene de solidaridades locales? ¿Tienen su origen en distintos modos de la ilegalidad? (Kessler y Merklen, 2013, p.15).

3.3 Manifestaciones del mundo del trabajo y respuestas promovidas en Uruguay

Luego del período dictatorial en Uruguay y los cambios que se produjeron en los noventa tendieron a la flexibilización del trabajo y el rol del Estado se modificó determinando que las protecciones y seguridades de los trabajadores se debilitaran. La desregulación laboral generó consecuencias negativas en las condiciones de vida de los trabajadores, disminuyó el salario y las oportunidades para negociar cómo usar y vender su fuerza de trabajo (Notaro, Quiñones, Senatore, y Supervielle, 2011).

Los distintos gobiernos que se sucedieron, con diferente intensidad, han promovido la flexibilidad en las relaciones de trabajo, la negociación por medio de la empresa y el “desanclaje” de las políticas sociales del trabajo, en términos de Quiñones y Supervielle (2000). Ello ha despertado la respuesta de los sindicatos que han intentado oponerse.

Dicha situación generó en la agenda política nuevos retos. En 2005 con la asunción del Frente Amplio al gobierno, se realizaron cambios en la orientación, instrumentos y fines de las políticas públicas enfocadas al mundo del trabajo. El Estado asume un rol protagónico y negociador.

Un ejemplo de ello remite a la reinstalación de los Consejos de Salarios promoviendo la negociación colectiva entre los trabajadores, empleadores y el Estado, con el fin de potenciar los actores sociales e impulsar un mayor equilibrio en las relaciones de poder. Con esta medida se pretende mejorar las pautas salariales así como también potenciar a los sindicatos y cámaras empresariales como organizaciones que representan los intereses de los involucrados. En este marco, por primera vez se suma a la negociación los asalariados rurales (a partir de mayo de 2005) y empleadas domésticas (en 2008); el PIT CNT como central única de trabajadores aumentó considerablemente el número de afiliados y se crearon nuevas organizaciones sindicales (Antía y Midaglia, 2007).

En 2006 se sancionó la Ley N° 17940 de libertad sindical y en 2008 una norma para limitar la jornada rural a ocho horas, y durante el gobierno de José Mujica se promovió la Ley N° 18065 promoviendo la jornada de descanso de 36 horas para trabajadores domésticos, porteros y trabajos similares.

Por otra parte, es interesante mencionar qué panorama muestran los principales indicadores del mercado laboral en Uruguay en estos últimos años. En enero 2018 la tasa de actividad para todo el país es 62,6%, y dicho indicador varía si se distingue por sexo: 70,6% de los hombres están ocupados, y las mujeres un 55,2%, por ende, sólo un poco más de la mitad de las mujeres cuenta con esta característica (INE, 2018).

Otro dato interesante es que en 2014, 13,1% de las mujeres en edad de trabajar realizan tareas en el hogar y no están insertas en el mercado de trabajo formal, mientras que para los hombres dicho indicador disminuye a un 0,8%. Asimismo, los jóvenes que no estudian ni trabajan son mayoritariamente mujeres 64,7%, y la mitad de ellas realizan tareas no remuneradas en el espacio doméstico (MIDES y OPP, 2015).

La sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres se profundiza cuando se observan las personas del primer quintil de ingresos en comparación al quintil más rico, existiendo una brecha importante en detrimento de las mujeres con menos ingresos. En definitiva, lo laboral y doméstico demandan de forma diferencial a mujeres y hombres, así como también existe un

comportamiento estratificado en las mujeres (MIDES y OPP, 2015). En otros términos, las mujeres que viven en hogar de bajos ingresos tienen más posibilidades de realizar tareas en el hogar y menos oportunidades para trabajar formalmente, en comparación con mujeres de otros estratos sociales y/o hombres.

Con respecto a la tasa de empleo para enero 2018 (57,3%), ésta varía si se hace referencia a Montevideo (58,1%) o el interior del país (56,8%) (INE, 2018).

Un dato a tener en cuenta es que los jóvenes con menor nivel educativo y que provienen de hogares con ingresos muy bajos son quienes se incorporan de forma temprana al mercado laboral, principalmente en trabajos muy precarios y con baja calificación.

Por otra parte, si se distinguen los datos de empleo por rama de actividad según el sexo, en 2014, el 31,9% de las fuentes laborales se concentraban en los servicios sociales – como Administración Pública, enseñanza, salud, y trabajo doméstico. A continuación, surgía el sector comercial, de hotelería y los servicios de comida con un 21,4%. El 50% de las mujeres se empleaban en trabajos vinculados con los servicios sociales, mientras los varones sólo lo hacían en un 17,5%. Esta diferencia se profundizaba si se desagregaba este sector de actividad dado que un 14,4% de las mujeres trabajaban en el servicio doméstico ante un 1,3% de los varones. Dicha tendencia se repetía en áreas como la enseñanza y la salud, mientras que los varones predominaban en sectores como la construcción, la industria manufacturera y las actividades primarias (agro, pesca, caza, explotación de minas) (MIDES y OPP, 2015).

La tasa de desempleo para enero de 2018 es de 8,5% y surge una diferencia si se distingue por sexo, hombres 7,7% y mujeres 9,5%. Otra variable que influye es la edad, dado que los jóvenes entre 14 y 24 años tienen mayor tasa de desempleo que el resto de los tramos etarios (INE, 2018). El desempleo muestra una relación decreciente con el nivel de los ingresos, en tanto los hogares del primer quintil de ingresos tienen mayor desempleo que los del último quintil.

Por otro lado, la informalidad aparece como una característica del mercado de trabajo en Uruguay aunque se señala que a medida que aumenta el empleo y la tasa de actividad, el trabajo formal está acompañando dicha tendencia. “La proporción de ocupados no registrados en la seguridad social redujo su peso en 10 puntos porcentuales entre 2006 y 2014” (MIDES y OPP, 2015, p.46). Este logro es producto, en parte, de la restitución de los Consejos de Salarios y el incremento de los controles ministeriales.

No se encuentran diferencias en la informalidad por el sexo, pero si por área geográfica, edad e ingresos; en 2014 el 17,6% no estaba registrada en la seguridad social en Montevideo, esta cifra aumentó en las áreas urbanas del interior del país (29,1%) y si se tiene en cuenta las zonas rurales y localidades de menos de 5000 habitantes, alcanzó un 32,4% (MIDES y OPP, 2015).

Con respecto a la variable edad, los grupos más afectados por la informalidad son adolescentes entre 15 y 17 y adultos mayores de 65 años y más. El primer grupo cuenta con un alto número de personas no registradas, entre otros motivos, por ejemplo, por no contar con un carné de habilitación que exige INAU considerando que para trabajar a partir de los 15 años (como edad mínima) se debe contar con dicha habilitación; también por el tipo de tareas a realizar y la escasa oferta educativa en algunas zonas del país.

El subempleo, refiere a que las personas están trabajando menos de 40 horas semanales y desean trabajar más pero no logran encontrar trabajo. Dicho indicador ha disminuido considerablemente de un 13,7% en 2006 a un 7,3% en 2014 (MIDES y OPP, 2015).

El Salario Mínimo Nacional (SMN)³¹ es un instrumento que fija una remuneración laboral mínima y desde 2005 ha ido aumentando sostenidamente logrando multiplicar 2,2 su capacidad de compra. No obstante, existe un 7% de la población ocupada que su salario es menor que el SMN como jóvenes, mujeres, personas que viven en el medio rural o localidades pequeñas, trabajadores informales y/o con nivel educativo bajo (MIDES y OPP, 2015).

³¹ El monto del Salario Mínimo Nacionales es 479 Dólares Americanos, equivalente a 13.430 Pesos Uruguayos (INE, 2018)

En síntesis, se destaca que las menores tasas de actividad y empleo así como las mayores tasas de desempleo remiten a mujeres y jóvenes. Si a ello se suma la variable ingresos, las diferencias entre mujeres y hombres con respecto al acceso al mercado de trabajo formal se profundizan. Dentro de estas características también puede ubicar a jóvenes, habitantes de zonas pequeñas interior del país y del medio rural como grupos con dificultades en este acceso.

3.4 ¿Trabajo versus asistencia?

En este apartado se dialoga con distintos autores que han abordado el concepto de asistencia, con el fin de poder pensarla en relación al trabajo. Tradicionalmente, el debate sobre la asistencia social se ha presentado en contraposición al trabajo, aunque éste último sea en condiciones adversas, se lo ha vinculado con el reconocimiento social. Por el contrario, la asistencia y las políticas sociales que la promueven materializan una relación de indignidad, de un soporte transitorio que posteriormente debe ser superado (Couto, 2015).

Castel (1997) define la asistencia como aquellas prácticas diversificadas que se vinculan con la existencia de una población carente y que es necesario abordarla. Destaca que la “sociabilidad primaria” no funciona, es decir, los vínculos familiares, del barrio, o alguna otra red de sostén no logran evitar la desafiliación y se necesita asistencia. Por ende, se requiere de instituciones específicas que actúen con dicha población que no cubre sus necesidades por medio del trabajo.

De esta manera, las políticas sociales visualizan el modo, o los modos, que los Estados capitalistas dan respuesta a la tensión presentada en estas sociedades entre el principio de igualdad de los individuos y la dependencia generada por la relación salarial. Los fines y logros que la política social se propone están estrechamente vinculados a la definición de quién es “merecedor” de la asistencia (Grassi, 2008).

Históricamente, el criterio refiere a la auto-valía, todos los individuos están obligados a trabajar por medio de una norma moral que impone que

“todo el que puede vive de su trabajo” o “en este país no trabaja el que no quiere”. En este contexto, las intervenciones asistenciales por parte del Estado permanecieron relegadas y dirigidas a quienes no podían integrarse al mercado de trabajo por causas fortuitas o accidentales, o estaban privados de dicha auto-valía - como niños, adultos mayores y por motivo de enfermedad - (Grassi, 2003).

Teniendo en cuenta el contexto socio político ideal para el desarrollo del pleno empleo y la institución de las protecciones del trabajo, los seguros por desempleo y la seguridad social; los sectores pobres se constituyeron en un remanente, hasta que ello fue cuestionado y el desempleo se constituyó en un problema de mayor magnitud. Es importante tener en cuenta las singularidades que presentó la región latinoamericana.

Estas categorías (ocupados protegidos por la seguridad social, desocupados asegurados, no autoválidos, no activos) no lograron dar cuenta de la totalidad de “relaciones reales” que se desplegaban y a las que daban (dan) lugar los procesos económico-sociales en las diversas regiones de capitalismo dependiente (por caso América Latina) (Grassi, 2008, p.33).

Todo ello entró en crisis, en América Latina, en las últimas décadas del siglo XX con la globalización del capital, el modelo de desarrollo neoliberal y las transformaciones en el mundo del trabajo. Los cambios en el Estado con respecto a la protección social, refirieron a la ampliación de la política asistencial. Para ello, se construyó una red mínima de intervenciones para grupos considerados de riesgo.

Dicha población es denominada, en términos de Castel, (1997) como “supernumerarios” o “inútiles para el mundo”; son desocupados permanentes, que se identifican por su no integración social y sus dificultades para hacerlo.

Por lo tanto, las intervenciones del Estado debían limitarse a procurar o complementar la provisión de aquellos en cuyo suministro el mercado no puede ser enteramente eficiente (el ejemplo típico es la provisión de educación básica, para la igualdad de oportunidades iniciales), o para “compensar” a quienes resultaban especialmente perjudicados por el relanzamiento de la autorregulación de los mercados, o para

subsidiar a los segmentos más lábiles de la población. En cuanto en este contexto discursivo se supone al ciudadano como un sujeto capaz de aprovechar las oportunidades del mercado (también de trabajo), se justificó la restricción de las prestaciones y servicios de alcance universal (Grassi, 2008, p. 35).

De esta forma, quien trabajara podría acceder libremente a las ofertas disponibles en el mercado; mientras que la población que no contara con dichos recursos encontraría “ayuda” del Estado y la solidaridad en la sociedad civil.

La asistencia ha quedado en un lugar “mal visto”, con connotación negativa, a diferencia de la idea de promoción. La primera es entendida como provisoria hasta llegar a la promoción de la población beneficiaria, por lo tanto, sino se genera un proceso, no es útil. La asistencia no es vista “como un derecho en sí o como práctica válida” (Arias, 2012:100).

A principios del siglo XXI en la región, la asistencia en términos de protección social, se consolidó e institucionalizó. Ésta adquirió la forma predominantemente de Programas de Transferencias Condicionadas (Cecchini y Madariaga, 2011) y se institucionalizó con la instauración de ministerios sociales nuevos (Castillo y Midaglia, 2010).

En este período, en Uruguay se creó en MIDES, se impulsaron políticas asistenciales como el PANES y el Plan de Equidad. A partir del 2010, se promovieron programas asistenciales para el abordaje de la extrema pobreza como la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Dicha iniciativa asistencial es presentada como un dispositivo que contribuye en un futuro próximo, a que la población beneficiaria supere la situación de pobreza. Para ello actúa como puente hacia el mercado de trabajo formal y otras prestaciones del Estado, persiguiendo fines últimos de integración social.

Andrenacci y Soldano vinculan la asistencia con el trabajo cuando distinguen tres tipos de políticas sociales dependiendo de su área de actuación: políticas de trabajo, políticas de servicios universales y políticas asistenciales. Éstas últimas remiten a “programas sociales dirigidos a individuos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo” (2005, p.38).

Este nexo entre asistencia y trabajo formal, especialmente teniendo en cuenta el estudio de Cercanías, recorre todo la presente investigación.

Capítulo 4 – Cercanías: una Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares

4.1 Presentación

Uruguay, quien no es ajeno a las tendencias en políticas sociales de América Latina ni a las “recetas” o recomendaciones ofrecidas por los organismos internacionales de financiamiento como el BID, impulsó a partir de Abril de 2012 la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares: "Cercanías".

Es una estrategia interinstitucional que se plantea mejorar las intervenciones que el Estado ha promovido ante situaciones de extrema pobreza y riesgo social en Uruguay. Para ello, presenta un cambio de gestión en las instituciones públicas para evitar intervenciones fragmentadas y superpuestas. En este sentido, pretende contribuir en la articulación de los recursos en el territorio, fomentando el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. Por medio de los ETAF, Cercanías realiza un trabajo integral y de proximidad con las familias beneficiarias con el fin de promover un acceso eficiente e inmediato de las prestaciones sociales básicas, además de impulsar cambios relacionales en las familias para que éstas puedan sostener de forma autónoma los logros obtenidos (Cercanías, 2016).

De esta forma, Cercanías entiende que es imprescindible que se modifiquen las condiciones materiales de vida de las familias, sin embargo, esto debe estar acompañado de cambios en distintos aspectos de la vida cotidiana, en la modalidad vincular a desarrollar, en el proceso de aprendizajes que pueda promoverse y en la adquisición efectiva, de capacidades. Es necesario un proceso socio-educativo que sostenga las transformaciones en la materialidad a largo plazo, que fomente su comprensión y apropiación subjetiva (Cercanías, 2016).

Con respecto a la población beneficiaria de este programa, en Uruguay existe un núcleo crítico de familias que viven en situación de riesgo social y pobreza extrema, y por ende sus derechos están siendo vulnerados.

Específicamente existió en 2012 (año de creación de la estrategia), 0,5% de personas en situación de indigencia – cada 1000 individuos, 5 no lograban contar con un ingreso mínimo para cubrir sus necesidades alimentarias básicas – y 12,4 % de personas en situación de pobreza – cada 1000 habitantes, 124 no tienen un ingreso mínimo para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias básicas (INE, 2013).

El Estado se constituye como un actor central en esta propuesta dado que entiende que dichas situaciones de vulnerabilidad social no pueden resolverse exclusivamente por iniciativa individual en el mercado

Un número importante de familias están aún siendo vulneradas en sus derechos más básicos y viviendo procesos de exclusión social, laboral, educativa y de segregación residencial. El rol del Estado para la garantía de esos derechos es clave, en especial en la definición e implementación de las políticas públicas dirigidas a propiciar el acceso de estas familias a servicios sustanciales para la vida y su mejora en calidad (Cercanías, 2012, p.2).

Por otra parte, Cercanías es un programa que retoma la modalidad de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. Esta modalidad es una forma de consejería, sumamente estructurada, que implica procesos extendidos en el tiempo, orientados por determinadas metas relacionadas con el cambio de prácticas para fortalecer la seguridad y el bienestar de las personas. Existe un profesional o educador especializado para realizar apoyo psicosocial a nivel familiar o individual y dichos procesos se registran en un sistema de información (Jara y Sorio, 2013).

Entre los objetivos generales de esta modalidad se encontró la promoción de la autonomía familiar, el desarrollo de capacidades para la autogestión familiar, incremento de la participación de las familias en la estructura de oportunidades, entre otros³².

³² Para alcanzar tales fines, Cercanías se propuso trabajar en áreas de intervención más específicas como: i) Apoyo familiar para alcanzar condiciones básicas que faciliten procesos de salida de la pobreza; ii) Consejería para la formación de competencias parentales que permitan el buen cuidado y crianza de los niños; iii) Acompañamiento en procesos de inserción y permanencia en nuevas actividades económicas o laborales; iv) Apoyo familiar para la contención y

4.2 Características y componentes

4.2.1 Estructura

La implementación de Cercanías considera tres definiciones fundamentales: la primera remite a generar una modificación en las políticas sociales donde el énfasis esté en el trabajo integral con las familias en tanto sujeto de derechos. Otra hace referencia a la articulación de políticas, bienes y servicios públicos que promuevan efectivamente el acceso a las prestaciones sociales indispensables. La tercera supone el acompañamiento familiar por equipos técnicos - los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) - desde un enfoque de proximidad, en articulación con redes próximas y dirigido a población con alto índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio – familiar. Ello implica un apoyo psico-socio-educativo con todos los miembros de la familia en encuentros próximos durante un período de un año y medio.

Para concretar dicho proceso de implementación, la Estrategia cuenta con una estructura que contiene una Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS³³), un equipo de Secretaría Técnica, una Unidad de Gestión, Comités y espacios locales (Nodo de Familia) para articular servicios y los ETAF.

El ETAF es el equipo conformado por aproximadamente 4 o 5 profesionales en el área social, que cuentan con una disponibilidad horaria de 120 horas semanales en total, para trabajar simultáneamente con 30 familias en una misma zona. Los técnicos trabajan preferentemente en el espacio cotidiano en el que circula la familia y realizan un acompañamiento psico-socio integral con los integrantes de cada núcleo en encuentros próximos por un período de hasta 24 meses. Los encuentros con las familias son de frecuencia

reparación tras procesos traumáticos producidos por crisis; v) Acompañamiento para sustituir comportamientos de riesgo, como consumo abusivo de drogas, participación en actividades ilícitas y resolución violenta de conflictos; vi) Acompañamiento a procesos de reinserción post penitenciaria, especialmente a quienes cumplen condenas alternativas o terminan períodos de reclusión (Jara y Sorio, 2013, p.3).

³³ Se creó en 2005 por la Presidencia de la República, para pensar, junto con el Gabinete Social, en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas sociales del Uruguay (Uruguay Social y CNPS, 2009).

semanal o quincenal. Al ETAF realizar trabajo con familias, también le implica trabajo en red con instituciones y organizaciones dentro y fuera del territorio en el que se encuentra la familia en consideración.

La implementación de Cercanías comenzó con 27 ETAF en 2012 en Montevideo, Canelones, Lavalleja, Rocha, San José, Soriano, Treinta y Tres, Salto y Artigas. Luego, se alcanzaron a formar 55 equipos en total en 2013, y actualmente todos los departamentos del país cuentan con al menos un ETAF en su zona. Ellos son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y supervisados por la Unidad de Gestión del programa.

4.2.2 Focalización en población de extrema pobreza y familias como sujeto de intervención

Cercanías se propone trabajar con familias como sujeto de intervención. De Martino destaca el lugar principal y paradójico, que desde del período dictatorial hasta la actualidad han ocupado las familias en el conjunto de políticas sociales, incluyendo a Cercanías. Ella señala que las familias han sido históricamente un actor privado, íntimo y hasta un refugio en un mundo complejo y competitivo. Asimismo, son entendidas como creadoras de identidad social y vínculos sociales primarios; y hoy en día se constituyen en el centro de la sociedad como recursos activos.

En líneas generales podemos decir que las familias son abordadas como responsables de déficits de socialización que atentan contra la administración eficiente de riesgos múltiples. Esta tendencia expresa una nueva relación entre las tecnologías sobre la vida (Foucault; 1995) y las familias, incorpora y dota de sentido a aquellas prácticas políticas y profesionales que abordan a las familias como espacios para generar formas de conducir conductas (Foucault; 2001) (De Martino, 2014, 33 – 34)

Es interesante reflexionar en torno a cómo se conciben las familias en el programa, en otros términos, ¿son sujetos con recursos activos para poder superar la situación de pobreza y enfrentar eficientemente los riesgos que se les presentan a largo plazo?, ¿los ETAF se transforman en conductores de conductas establecidas?

Por otra parte, Cercanías cuenta con dos formas de postulación y se focaliza en hogares que tienen un valor determinado de ICC. Una vía es a través de las visitas a los hogares que implementa DINEM - MIDES y otra es por medio de informes sociales que realizan técnicos que trabajan en distintos programas sociales con base en el territorio, donde se muestra la situación familiar a partir del Índice de Vulnerabilidad Socio Familiar (IVSF).

En Agosto de 2014, según DINEM, el SMART³⁴ registró 1930 familias atendidas hasta la fecha, conformadas por 11882 personas, lo que representó un 85% de los cupos previstos.

En el interior del país se han atendido a 7622 personas distribuidas en 1168 familias, lo que representa el 60,5% del total (...) En el caso de Montevideo se trabajó con 4260 personas de 717 familias, las cuales representan un 37% del total (DINEM, 2014, p.12).

En enero del 2016 eran beneficiarios de Cercanías “1643 familias (9858 personas), 224 familias (1344 personas) aceptadas, 80 suspendidas (480 personas) y egresadas 642 (3852)” (Cercanías, 2016, p.6).

4.2.3 Interinstitucionalidad: ¿idilio, entrecruzadas y una responsabilidad estatal impostergable?

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares es una iniciativa interinstitucional por lo que supone una acción coordinada de los organismos estatales participantes con el fin de garantizar los derechos y el efectivo acceso a bienes y servicios. El MIDES e INAU cuentan con un rol central en esta estrategia pero al mismo tiempo es imprescindible la participación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto de Seguridad Social (BPS), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE),

³⁴ El SMART es un sistema de monitoreo, administración y resolución de trámites. Se constituye en un portal de aplicaciones del MIDES.

Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP - CODICEN).

En el marco de la reforma de la matriz de protección social que propuso el Plan de Equidad, y la consolidación de la Red de Asistencia e Integración Social que promovió la Reforma Social³⁵; el Estado impulsó la creación de la Estrategia interinstitucional e integral de trabajo con familias. Los organismos estatales que la constituyen se comprometieron a impactar positivamente en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades de las familias, en las capacidades de participación, crianza, inclusión y sostén de los integrantes más vulnerables (niños/as, adolescentes, personas dependientes) (Expediente N°2014-24-1-000568, 2014)³⁶.

Entre otras cosas, en este convenio surge como antecedente la creación, en octubre de 2010, de la Subcomisión de Abordajes Familiares donde se pensó, reflexionó y diseñó la Estrategia. Ésta se conformó con la participación de MSP, MIDES, MVOTMA, ASSE, ANEP e INAU.

Teniendo en cuenta las características que presentaba la sociedad uruguaya (como procesos de fragmentación socio territorial y segmentación laboral y salarial), la estrategia se propuso disminuir las distancias existentes entre las familias en situación de vulnerabilidad social y las políticas educativas, de salud, vivienda, empleo, desarrollo de ciudadanía, entre otras. Además dichas políticas estaban siendo modificadas para incrementar su calidad y cobertura. Estos cambios deberán incluirse en los presupuestos de los organismos estatales participantes de Cercanías (Expediente N°2014-24-1-000568, 2014).

Los integrantes de la estrategia consideraron necesario contar con espacios de coordinación que ya estén funcionando a nivel central o en el

³⁵ La Reforma Social una estrategia diseñada para reducir la pobreza, la segmentación social y las desigualdades. Los ejes principales, en los primeros años de implementación, son “las inequidades al inicio de la vida; los rezagos educativos; la seguridad alimentaria y nutricional; la segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional; la inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social” (MIDES, 2011, p.5).

³⁶ El 12 de Diciembre de 2013 el MIDES, MVOTMA, ASSE, ANEP, MSP, MTSS, INAU firman convenio para participar en la implementación de la Estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad social. El expediente N°2014-24-1-000568 contiene dicho acuerdo.

territorio; así como tener en cuenta protocolos de actuación y derivación, programas y servicios existentes que ya ofrecía el Estado.

Por otra parte, en el mismo convenio se diseñó la estructura de Cercanías, compuesta por una Comisión Político – Técnica Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Comités Departamentales y los ETAF.

La Comisión Político Técnica funcionó hasta 2015 y sus funciones eran la resolución de todo lo referente a la implementación de la estrategia: comunicar, a los organismos participantes en dicha iniciativa y al CNPS sobre la efectivización de las prestaciones; crear acuerdos con los organismos públicos para concretar el acceso de bienes, derechos y servicios públicos de las familias, entre otros.

Esta comisión, posteriormente fue reemplazada por una Comisión de Proximidad que depende de la DNPS y está conformada por los tres programas prioritarios - Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías – y los actores involucrados con ellos. El fin de este nuevo espacio era analizar y re-encaminar los acuerdos institucionales e interinstitucionales, los lineamientos estratégicos y políticos, para adecuar los objetivos de la comisión con los compromisos asumidos.

Capítulo 5: Nexos entre la política asistencial y el trabajo formal

El presente capítulo se construye con la información recogida durante el trabajo de campo que ésta investigación se propuso. Dichos datos contribuyen al propósito general de la tesis: analizar el nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías, en el marco de las transformaciones económicas y sociales, sucedidas a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, teniendo en cuenta el proceso de construcción de una nueva matriz de protección social en estos últimos años.

El trabajo de campo implicó entrevistas en profundidad y lectura y análisis documental de datos secundarios. Se realizaron 5 entrevistas en profundidad a representantes a nivel central del programa que han participado del proceso de diseño, gestión y coordinaciones interinstitucionales del mismo.

Además se llevaron a cabo 5 entrevistas a 5 ETAF de Montevideo: 2 de la zona oeste, 2 del este y 1 del centro del departamento. Por el ETAF 1 de la zona oeste participó un integrante que era estudiante avanzado de Trabajo Social, mientras que por el ETAF 2 del mismo territorio se sumaron dos entrevistados: un comunicador y un estudiante avanzado de Trabajo Social. En la zona este de la capital se entrevistó al ETAF 1 con la intervención de 3 representantes del mismo, siendo ellos: un estudiante avanzado de Trabajo Social, un psicólogo y un estudiante de Educación Social. Por el ETAF 2 de esta región se contó con la perspectiva de 4 integrantes del equipo: 3 psicólogas y una trabajadora social. En cuanto al ETAF de la zona céntrica, formaron parte de la entrevista un psicólogo y un estudiante avanzado de Trabajo Social³⁷.

La lectura y el análisis documental se centró en 5 documentos creados por Cercanías; 4 trabajos institucionales y 3 estudios producidos por la academia, específicamente por la Universidad de la República, en convenio con MIDES³⁸.

³⁷ Ver Anexos

³⁸ Ver Anexos

Para presentar la información recogida, el capítulo se divide en dos apartados. En primer lugar se exponen distintos elementos que refieren a los actores - MTSS, el sector privado, programas de trabajo protegido, MIDES e INAU - que han participado en la construcción del vínculo entre Cercanías y la población beneficiaria. Se presenta el compromiso asumido por estos actores, las líneas de trabajo propuestas y desarrolladas, así como, el lugar específico que se le ha asignado a MIDES e INAU ante esta población.

El segundo apartado describe, caracteriza y muestra las trayectorias en el ámbito laboral (formal o informal) que han realizado los sectores de extrema pobreza y riesgo social, con los cuales trabajó el programa estudiado.

5.1 Cercanías e institucionalidades vinculadas al trabajo

5.1.1 Actores en juego ¿hasta dónde se involucran y comprometen?: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sector privado y programas de trabajo protegido

El diseño de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, el cual comenzó a crearse en la Subcomisión de Abordajes Familiares³⁹, no contó con la participación de representantes de instituciones gubernamentales y estatales relacionados estrechamente con la dimensión trabajo como por ejemplo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Este organismo estatal tiene entre sus cometidos, la función y obligación de estudiar, articular e implementar la política laboral por intermedio de la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA). Otro objetivo es estudiar, investigar, promover y coordinar políticas activas de empleo y formación profesional a cargo de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) (MTSS, 2015).

³⁹ La Subcomisión fue creada en octubre de 2010, por resolución de la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales. En ella participaron MSP, MIDES, MVOTMA, ASSE, ANEP y INAU. El objetivo general que persiguió esta Subcomisión fue analizar, discutir, reflexionar y crear una estrategia de abordaje integral e interinstitucional con familias en situación de vulnerabilidad social (Expediente N°2014-24-1-000568, 2014).

En Diciembre de 2012, cuando Cercanías ya llevaba ocho meses de ejecución, se suma el MTSS a la Estrategia interinstitucional comprometiéndose a: i) formar parte del proceso de coordinación interinstitucional para desarrollar la Estrategia, asignando personal para participar de la Comisión Político Técnica, la Unidad de Gestión, y si fuera posible en los Comités Departamentales o locales; ii) promover el acceso prioritario de la población beneficiaria de Cercanías a las prestaciones y programas que impulsa el MTSS; iii) ofrecer al programa los recursos humanos capacitados que trabajan en el territorio para contribuir con esta iniciativa; iv) formar parte del proceso de monitoreo y evaluación de los componentes a estudiar que se vinculen con sus competencias.

(Expediente N°2014-24-1-000568, 2014, p.7)

Un representante por parte del MTSS participó en las reuniones periódicas de la Comisión Político Técnica en el período de fines de 2012 hasta febrero de 2015. Las líneas de trabajo realizadas se centraron en coordinaciones con el Instituto Nacional de Alimentación (INDA)⁴⁰ y con los Centros Técnicos, para atender necesidades planteadas por los equipos en territorio. Otra propuesta fue la elaboración de un documento interno de trabajo que resumía lo que se calificaba de buenas prácticas sobre trabajo en poblaciones vulnerables, a tener en cuenta para construir intersectorialmente y con la sociedad civil. Este producto no incluía la experiencia de los ETAF en territorio (Comisión Político Técnica (CPT) – Cercanías, 2014).

En la Comisión de Proximidad, según el testimonio del representante de la Secretaría Técnica, entre 2015 y 2017, no se ha citado a ningún referente institucional vinculado con trabajo para articular con los programas de proximidad (E5: Secretaría Técnica de la DNPS). El entrevistado menciona que desde la Secretaría Técnica de la DNPS consideran que el MTSS debe participar en la Comisión Productivo Social⁴¹, espacio propuesto para pensar

⁴⁰ El Instituto Nacional de Alimentación pertenecía hasta 2016 a la órbita del MTSS, actualmente forma parte del MIDES.

⁴¹ Esta comisión, según información brindada en la entrevista, se creó con el fin de pensar estrategias y líneas de acción para incluir a la población más vulnerable en el mercado de trabajo formal, población que también circula entre uno y otro programa impulsado por MIDES. Se intenta coordinar entre MIDES, INEFOP, OPP (E5: Secretaría Técnica de la DNPS).

cómo vincular la agenda productiva del país con la agenda social, aunque en dichas reuniones no estaban presentes los programas prioritarios (E5: Secretaría Técnica de la DNPS).

Luego de dos años de funcionamiento de esta Comisión de Proximidad, se tiene conocimiento, según el relato del representante del MIDES en Cercanías, que en sus inicios participó, en alguna ocasión INEFOP en coordinación con UTU para presentar una propuesta de capacitación (E1: MIDES en Cercanías). Actualmente está conformada por un representante de MSP-ASSE, BPS, MVOTMA, INAU y MIDES, por ende, no participa ANEP, MEC ni MTSS.

Se considera, por parte del integrante de la Secretaría Técnica de la DNPS, que los programas no logran apropiarse del espacio de coordinación brindado por la Comisión de Proximidad, no se organizan determinadas demandas a una sectorial para solicitarlas por lo que la comisión pierde importancia y encuentran mayores resultados en la negociación individual entre cada programa y la sectorial.

Por otro lado, la representante del MIDES en Cercanías en su entrevista señala la nula participación del MTSS en lo que le corresponde como integrante de la Estrategia.

El MTSS ha sido el gran ausente, de hecho en este período (desde el 2015) directamente no está participando en la Comisión de Proximidad, en el anterior sí participó un representante pero no se ha logrado generar ninguna prestación que se adecue a la población. De hecho, si uno ve las evaluaciones de Cercanías, lo que es generación de ingreso o de empleo tiene que ver con algún trabajo protegido al estilo de Uruguay Trabaja, Emprendimientos Productivos, inserción en alguna Cooperativa Social pero van por ahí las estrategias. La verdad que no se ha logrado un diálogo para que se genere un programa, una política que pueda atender estos perfiles de la población que como sabemos tiene escasa formación, los hábitos muchas veces relacionados con el mercado formal no están adquiridos por que es población que sí trabaja pero en condiciones de precariedad, informalidad (E1: MIDES en Cercanías).

Con respecto a las propuestas que el MTSS brinda para la población más vulnerable, se encuentran las capacitaciones, otorgadas por INEFOP, para promover la formación profesional de trabajadores, desempleados o en seguro de desempleo. Otros programas ofrecidos por el MTSS son los Centros Técnicos y el programa Objetivo Empleo⁴².

No se ha realizado evaluación de impacto para éste último programa por ende no se cuenta con datos sobre los resultados del mismo ni de las trayectorias de los beneficiarios (E4: DINAЕ del MTSS).

Por otro lado, en el discurso del entrevistado por la DINAЕ se marca la dificultad de involucrar al sector privado empresarial para promover el vínculo entre la población más vulnerable y el mercado de trabajo formal. “No es para nada sencillo, es reactivo, y también aún cuando se les dan estos incentivos” (E4: DINAЕ del MTSS). Este sector no se muestra interesado por los incentivos económicos como lo plantea Objetivo Empleo (E4: DINAЕ del MTSS).

Desde el MTSS se propone involucrar al sector privado empresarial desde iniciativas como este programa, la ley N°19113 de Empleo Juvenil⁴³ y el Diálogo Social⁴⁴. En este sentido, se resalta la importancia de los sindicatos en el diseño e implementación de propuestas, que desde su visión están siendo convocados y participando en iniciativas concretas (E4: DINAЕ del MTSS).

Con respecto a los programas de trabajo protegido, hoy en día, en Uruguay existen (entre otros): Uruguay Trabaja (MIDES en conjunto con ONG)⁴⁵, Barrido Otoñal (Intendencia en convenio con ONG)⁴⁶, Espacio

⁴² El programa Objetivo Empleo está enmarcado en el Plan de Equidad y brinda un incentivo a las empresas para la contratación de trabajadores/as entre 18 y 65 años, con bachillerato incompleto y desocupados formalmente por un período mayor a 1 año u ocupado laboralmente por un período menor a 90 días.

⁴³ La Ley N°19113, sancionada en 2013, tiene como objetivo “promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales” (Poder Legislativo - Ley 19.133, 2013, p.1)

⁴⁴ Diálogo social es espacio de encuentro participativo de todos los ciudadanos para pensar el Uruguay en los próximos años. Es una iniciativa promovida y convocada por la Presidencia de la República. Tiene como fin crear insumos, en distintos temas, para aportar en la construcción de una estrategia de desarrollo del país, en el mediano y largo plazo (Presidencia de la República, 2016).

⁴⁵ Ver nota al pie N°11

⁴⁶ Ver nota al pie N°12

Ganado⁴⁷, servicios de limpieza en convenio con municipios u otros promovidos por determinadas ONG. Todos ellos son mencionados en las entrevistas realizadas ya sea por los equipos en territorio como por los representantes de las instituciones como MTSS, MIDES e INAU.

Son programas con fines socioeducativos y laborales, transitorios en tanto se extienden por un período corto de tiempo: 8 meses (Abril a Diciembre), con equipos técnicos que acompañan los procesos de los beneficiarios y trabajan en pos de una inserción en el mercado de trabajo formal. Los beneficiarios son jóvenes, adultos y/o mujeres en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica que estén desocupados. Para participar de estos programas se debe realizar una inscripción previa y luego se hace un sorteo entre los postulantes. Para Espacio Ganado se han generado coordinaciones entre los ETAF y los equipos de estas iniciativas para solicitar prioridad en el ingreso, según el relato de los entrevistados.

Cercanías cuenta con 17 “cupos directos” en Uruguay Trabaja por año, es decir que, los ETAF postulan personas desocupadas de las familias con las cuales trabajan y se sortean estos cupos entre los postulantes de los 55 ETAF de todo el territorio nacional, siendo que cada equipo aborda 30 familias.

En relación a estas iniciativas laborales, surgen otros programas dentro de la órbita del MIDES con el mismo objetivo de vincular a esta población con el mercado de trabajo formal, como el Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos⁴⁸ que ya estén implementándose y la promoción de las Cooperativas Sociales⁴⁹. Para comenzar con un Emprendimiento o una Cooperativa, existe la posibilidad de coordinar entre el ETAF que lo solicite, la Unidad de Gestión y un coordinador de dichos programas.

En la última versión del Manual de procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones se agrega como recurso el Departamento

⁴⁷ Programa de empleo juvenil y acondicionamiento de espacios públicos que se desarrolla en ocho municipios de Montevideo. La población objetivo son jóvenes sin experiencia laboral en situación de riesgo social (Intendencia Municipal de Montevideo, 2017).

⁴⁸ Ver nota al pie N°14

⁴⁹ Ver nota al pie N°13

de Orientación e Inserción laboral de INAU con Talleres de Capacitación Laboral, Formación y Aprestamiento⁵⁰.

5.1.2 ¿Qué lugar ocupan el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, ante la población que vive en extrema pobreza en comparación con otros organismos, ministerios estatales u otros actores?

En términos generales, los actores participantes de la Estrategia Interinstitucional se comprometieron a pensar iniciativas en conjunto para trabajar con la población en cuestión, poner a disposición las prestaciones sociales, bienes y servicios que existen y/o crear lo que fuera necesario, además de revisar las matrices institucionales. En este marco, MIDES e INAU se encargan de la gestión del programa, lo que según algunos testimonios, supondría asumir mayores, sino totales, responsabilidades por la gestión del programa.

... a lo largo del tiempo se ha dado que los que se encargan de la gestión terminen encargándose de casi todo. Con lo bueno y lo malo que tiene eso, creo que lo malo es que todo lo que sale mal o lo que no se logra, de alguna manera termina siendo responsabilidad de MIDES e INAU, y se termina recargando a estas instituciones por más que la Estrategia sea interinstitucional. Queda desdibujado la responsabilidad de las otras sectoriales en la Estrategia. Como bueno quizás es más operativo, es más fácil dialogar entre dos instituciones que entre ocho, pero sobrecarga a MIDES e INAU todo lo que hace a la Estrategia. Una Estrategia que se definió como interinstitucional porque se entiende que la superación de la pobreza extrema que es el objetivo de Cercanías no es responsabilidad únicamente de

⁵⁰ Este departamento trabaja con adolescentes del sistema INAU entre 16 y 18 años y sus objetivos son
i) Contribuir, desde una visión garantista de derechos, a la autonomía e integración ciudadana de adolescentes y jóvenes, promoviendo la educación, capacitación o incorporación al mercado de trabajo.
ii) Habilitar del proceso de orientación, capacitación y/o inserción laboral, de todo adolescente que demande atención así como a las familias o referentes responsables del acompañamiento en el crecimiento personal y en el proceso de construcción de su identidad (INAU, 2014, p.1). Los Talleres de Capacitación laboral implican cursos orientados a la integración al mundo laboral, a adolescentes que presenten situaciones de riesgo social y vulnerabilidad, que sólo hayan culminado primaria y están interesados en continuar estudiando. La segunda propuesta de formación y aprestamiento implica una primera experiencia laboral para jóvenes de 17 y 18 años que estén estudiando (Cercanías, 2016).

MIDES e INAU, sino del Estado en su conjunto (E1: MIDES en Cercanías).

Dentro de los actores involucrados, se considera que existen aquellos que han dado señales de compromiso e interés de revisar sus matrices institucionales y las prestaciones que otorgan, con el fin de poder brindar respuestas más adecuadas e integrales a la población beneficiaria del programa. Entre ellos, se menciona al MVOTMA, BPS y ANEP (E1: MIDES en Cercanías). El MVOTMA creó una prestación calificada de “Mitigación” para mejorar las condiciones de la vivienda, que pueden acceder algunas familias que participan en los programas prioritarios (E1: MIDES en Cercanías). Sin embargo, se visualizan importantes obstáculos, que no sólo se expresan en vivienda, sino también en los prestadores universales como salud, educación y trabajo. Particularmente en salud, se denotan escasez en la cobertura en el área de salud mental y bucal, mientras que con respecto a trabajo, no se identifican políticas activas de empleo para la población beneficiaria de Cercanías (E1: MIDES en Cercanías).

MIDES e INAU, según los entrevistados, son identificados con la atención a la pobreza extrema y la exclusión, población que tiene los derechos vulnerados, fundamentalmente familias con niños, niñas y adolescentes. Relatan que estos organismos nacen con el fin de abordar estos cometidos y principalmente el MIDES como actor rector y coordinador de todas las políticas sociales.

En los relatos surge que, la carencia o escasez de participación del resto de los actores involucrados en la interinstitucionalidad de Cercanías, desde sus inicios hasta la actualidad, determinó que MIDES e INAU tuvieran que asumir mayores, o totales, responsabilidades en el programa.

Una perspectiva de un equipo es que estos dos actores (MIDES e INAU) han asumido a tal punto la responsabilidad que no han habilitado la participación y el espacio para otros.

... En realidad lo que pasaba era que el MIDES tomaba tanto la batuta y tanto protagonismo que dejaba a los demás sin poder hacer mucho, entonces me parece que ahí hay como una

responsabilidad doble tanto del MIDES e INAU y de los otros. (E6: ETAF 2 zona este).

En definitiva, existe acuerdo entre los entrevistados que es responsabilidad del Estado, y por ende todos los organismos que participan de la interinstitucionalidad de la Estrategia, deberían brindar protección social a la población en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social del país. Sin embargo, se encuentran dificultades para que estos organismos estatales cumplan con su responsabilidad asumida para con Cercanías. En otros términos, no han generado propuestas institucionales que involucren a la población beneficiaria del programa, así como no se visualizan importantes modificaciones en la cobertura, calidad y disponibilidad de las prestaciones sociales, bienes y servicios que cada organismo ofrece.

Otros problemas detectados son los cambios de administración de gobierno y en consecuencia, las modificaciones de los referentes institucionales en cada espacio; así como también las dificultades encontradas para participar y coordinar entre actores los involucrados.

Ante ello, un entrevistado sugiere como propuesta que el presupuesto asignado a Cercanías para que el MIDES e INAU lo gestione, sea distribuido entre todas las sectoriales comprometiendo a éstas a brindar respuestas a las demandas solicitadas por los equipos y la población (E5: Secretaría Técnica de la DNPS).

Por otro lado, es interesante considerar que, según el testimonio del integrante de la Secretaría Técnica del MIDES, los resultados de las evaluaciones realizadas al programa son principalmente conocidas y problematizadas en la interna del MIDES. Estas evaluaciones destacan, que hasta el momento, el Estado no ha podido dar una respuesta integral y efectiva a las situaciones de extrema pobreza, incluso habiendo promovido una estrategia interinstitucional.

... las evaluaciones dicen cosas muy fuertes pero no sobre el programa, dicen cosas fuertes sobre la institucionalidad pública uruguaya y sobre la incapacidad que estamos teniendo para atender a las personas pobres, y no es solo a las personas beneficiarias de Cercanías, Cercanías atiende un grupo de gente

pero creo que son como 30000 pobres y creo que lo que refleja es que el Estado uruguayo no está pudiendo dar respuesta seria a esa gente y en realidad creo que las evaluaciones se conocen muy poco en un círculo muy cerrado, (...) pero creo que es difícil salir del MIDES a discutir eso hacia el afuera del Estado, básicamente porque no tenes peso, vos estas atendiendo a los pobres entonces es problema tuyo y no mío. Ni educación ni vivienda ni salud y el mercado de empleo mucho menos entienden que esto es problema suyo (E5: Secretaría Técnica de la DNPS).

Por ende, es interesante poder pensar y reflexionar, en próximas investigaciones, qué tal eficiente resulta ser la interinstitucionalidad como principio en el diseño de programas para abordar determinados problemas sociales como la extrema pobreza, si ello no está acompañado por ejemplo, entre otras cosas, de cambios en la gestión de las instituciones.

5.2 Población vulnerable: características y trayectorias

Cercanías trabaja con familias que viven en la extrema pobreza y entre varios puntos, la inserción en el mercado de trabajo formal no es una necesidad satisfecha. El formulario de Vulnerabilidad socio – familiar de derivación al programa entre 2012 y 2013 muestra que la segunda dimensión de riesgo a abordar es Trabajo 89,3%, mientras Educación 89,5% y Vivienda 84,6% en las familias derivadas y abordadas por el programa (Cercanías, 2013).

El programa se propone alcanzar determinadas metas, en el proceso de abordaje con las familias, en la dimensión trabajo, protección social, ingresos y educación.

i)Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en el mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social. ii) Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales. iii) Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc) iv) Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del espacio productivo del reproductivo,

informalidad, condiciones ambientales, etc). v) Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente. vi) Los adolescentes y jóvenes que no hayan culminado Ciclo Básico son orientados a retomar sus estudios de educación formal. vii) En caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral (Cercanías, 2013, p. 20).

Las familias beneficiarias de Cercanías expresan algunas características socio demográficas como que el promedio de edad es 19 años (mientras que de Uruguay el promedio de edad es 36), sólo un 1% son mayores de 65 años, 50% de los integrantes de las familias representan los menores de 15 años, y el promedio de personas por familias es 6,2. A su vez, 72% de las familias tienen 3 o más niños, y aproximadamente el 79% de los jefes de hogar, son mujeres, principalmente mujeres jóvenes (DINEM, 2014).

Esta población ingresa al programa contando preferentemente con prestaciones sociales como ingreso como Asignación Familiar de Plan de Equidad⁵¹, Tarjeta Uruguay Social⁵², Tarjeta alimentaria de INDA, Pensión por Discapacidad, entre otros. Los distintos técnicos entrevistados de los ETAF se cuestionan si estas familias se solventan económicamente únicamente con prestaciones sociales o cuentan con apoyos por ejemplo de la comunidad, vecinos, instituciones religiosas.

Entre dichas familias, existen casos puntuales de integrantes que han estado insertos en el mercado laboral formal. Si esto sucede, se trata de trabajos precarios, poco calificados, que implican mucho desgaste físico. Así mismo, permanecen un tiempo prolongado a prueba, cobran un salario mínimo, las condiciones laborales no son adecuadas, deben esforzarse más de lo necesario como forma de poder demostrar qué cuesta realizar lo indicado y les cambian la dirección del lugar de trabajo (por ejemplo traslado de una sucursal a otra).

⁵¹ La Asignación Familiar de Plan de Equidad consta de 54 dólares americanos por mes por un niño en gestación, un niño de menos 5 años o escolares; este monto se incrementa dependiendo de cuantos niños y adolescentes haya en el hogar (BPS, 2018).

⁵² La Tarjeta Uruguay Social oscila entre 36 dólares – hogares con 0 o 1 niño - y 96 dólares – con 4 o más niños y adolescente -. Este monto puede duplicarse y variar entre 71 y 199 dólares respectivamente, si la familia se encuentra dentro de los 30 mil hogares que el MIDES ha definido como aquellos que se encuentran en peores condiciones socioeconómicas (MIDES, sd).

En las entrevistas a los diferentes ETAF, se registran lugares de trabajo en empresas multinacionales o locales comerciales donde son contratados como vendedores o en los depósitos, guardias de seguridad, en panaderías, entre otros.

La informalidad se visualiza en la mayoría de los trabajos que accede la población beneficiaria de Cercanías; en otros términos, cuentan con trabajos precarios, de riesgo y sin tener seguridad social ni protecciones. A su vez, existen integrantes de las familias en edad de trabajar que a lo largo de su vida no han accedido a un trabajo formal y en caso de haberlo experimentado, es por un corto plazo (E1: MIDES en Cercanías).

La oferta laboral a la que pueden acceder también es precaria y en una población que tampoco tiene hábitos de trabajo porque el trabajo formal y de calidad no ha sido parte de su trayectoria de vida de la familia. Es una población que trabaja, que genera ingresos pero el tema es en qué condiciones y de qué calidad y qué oferta le da el Estado a esta población (Entrevista a representante de MIDES en Cercanías).

Entre los trabajos a los que accede esta población puede señalarse recolección y clasificación de residuos, limpieza, construcción, venta en ferias, cuidador/a de otras personas dependientes (niños/as, ancianos), explotación sexual y comercial, zafras de arándanos u otras especies, trabajos de carga y descarga en el puerto, cuida coches.

En síntesis, las familias beneficiarias del programa Cercanías mayoritariamente son familias excluidas laboralmente, desafiadas del mundo del trabajo, con prevalencia de mujeres jefas de hogar a cargo de sus hijos sin estrategias de cuidados disponibles, según información recogida en las entrevistas realizadas a los ETAF y a los representantes de los organismos estatales indagados. Se enfrentan ante un mercado de trabajo que se presenta con un sector gerencial empresarial limitado al mercado y con escasa sensibilidad social. Son mínimas las consecuencias del trabajo institucional realizado para incrementar los canales de inclusión laboral permanentes en el tiempo y las capacitaciones ofrecidas para ésta población no es adecuada. “Puntualmente no inciden en cambios sociales ni sostienen un proceso de

formación laboral diseñado para los ámbitos de producción locales. Son inestables y cortos” (Fernández, 2012, p. 74).

Otro dato importante que surge por parte de la DINEM (2014), considerando estudios de otros programas sociales, es que las mujeres referenciadas al programa, muestran una fuerte relegación personal en pos del bienestar familiar, en tanto predomina el rol materno ante otros roles. No es suficiente la propuesta de brindar servicios de cuidados familiares para habilitar la inserción laboral dado el peso de preferir que los niños sean cuidados por personas familiares ante la contratación de este tipo de servicios.

Por otra parte, es interesante considerar lo que expresa un operador con respecto a las diversas estrategias que las familias desarrollan con el propósito de auto sustentarse.

Un montón de cosas influyen, que las personas por momentos opten por ese mercado informal, combinado con distintas estrategias, donde convive lo legal con lo ilegal, la prestación y el trabajo. Hay un estudio que hicieron hace poco de las personas que cobran la TUS que el 70% declara trabajar, la gente trabaja sí pero a qué tipo de trabajo accede es lo que da el perfil (E6: ETAF 1 zona este).

Ante las características mencionadas de las familias beneficiarias del programa y las particularidades del mercado de trabajo, ¿cómo se aborda dicha situación?, ¿qué opciones tienen los equipos en territorio para trabajar la dimensión laboral?, ¿qué estrategias se crean a nivel de Cercanías y en consecuencia, por parte del Estado?

Según datos de DINEM (2014), el 91.6 % de las familias se propone abordar la meta trabajo e ingresos, en conjunto con cada ETAF correspondiente. Dentro de las 7 metas más trabajadas de un total de 31, la meta 27 - Orientación laboral (dentro de trabajo e ingresos) es una de la más seleccionada (74%) y la erradicación del trabajo infantil sólo un 9%. Otra meta que se proponen abordar es insertar a los adultos en el mercado laboral (63,7%).

A partir de la evaluación de impacto realizada al programa abarcando el primer año de implementación (2012 – 2013), DINEM (2014) expresa que

Cercanías tuvo resultados en la revinculación de la población con programas que pertenecen a la órbita del MIDES. El programa tuvo impacto en la participación en Uruguay Trabaja y en la creación de Cooperativas Sociales, una proporción muy baja accedió a programas sociolaborales como cursos de INEFOP con posibilidad de inserción laboral posterior.

Cercanías, en el período señalado, no logró impactar significativamente en la Población en Edad de Trabajar (PET), en otros términos, estos beneficiarios no se vincularon con el mercado de trabajo formal. En comparación con datos de la media nacional, en las familias participantes del programa se destacaron elevadas tasas de informalidad (superiores a la media nacional, 23,5%), baja participación de mujeres entre 18 y 60 años en lo laboral, y las horas trabajadas entre la población ocupada es menor a la media nacional (7 horas menos).

A su vez, el 98,3% de adolescentes (14 a 17 años) que trabajaba, de los atendidos por el programa, no realizaba aportes a la seguridad social. En el grupo de hombres entre 50 y 55, se observó una caída en la formalidad, es decir, una baja del empleo asalariado y un aumento del empleo independiente, generalmente vinculado con la informalidad. Las personas entre 61 años y más accedieron a empleos de mala calidad, mientras solo un 37% tenía empleo estable (DINEM, 2014).

En este mismo estudio, se destacó que las personas entrevistadas (beneficiarias de Cercanías) tenían alta responsabilidad en hacer las tareas domésticas, y el programa no ha impactado en la distribución de las mismas. Tampoco se señalaron otras personas referentes que pudieran contribuir en solventar gastos y realizar tareas de cuidados (DINEM, 2014).

En síntesis, dicha evaluación resumió que Cercanías entre 2012 y 2013 no generó modificaciones en la dimensión laboral, sólo existen dos grupos (mujeres de 56 a 60 años y hombres de 50 a 55) que mostraron cambios en su situación. Con respecto al primer grupo, hubo una baja en la tasa de actividad. Estas mujeres no eran referentes del programa, pero pertenecían al hogar (DINEM, 2014).

Con respecto a las estrategias implementadas por los equipos en territorio para abordar la dimensión trabajo, surgen en las entrevistas inserciones en programas de trabajo protegido como Uruguay Trabaja (por cupos directos o inscripciones al sorteo), Barrido Otoñal u otros convenios. Se revisa la historia laboral para conformar currículos, se contribuye en la búsqueda de llamados laborales en periódicos o páginas web, preparación para la entrevista laboral, se apoya con el pago de transporte del primer mes de trabajo, contacto con el empleador para contribuir en el sostenimiento del proceso, entre otras acciones.

E1: Hacemos, desde esto de lo artesanal, armamos el curriculum, hacemos una línea del tiempo para ver la historicidad, donde estudiaste, qué te gustaría hacer, si tuvieras que plantearte ahora con estos recursos hasta donde irías, pero también siendo realista que es difícil trabajar con las familias una historia de vida para que salga como resultado una propuesta laboral (E:10 ETAF zona centro).

Hacíamos un acuerdo, que íbamos a estar como equipo atrás en esto de los boletos para que no faltara inicialmente, por el tema del carné de salud, la presencia, acompañar porque la inserción laboral para muchas de estas familias es complicado (...)

E1: teníamos una que le decíamos bueno vamos a hacer tu despertador de todos los días porque si no no se levantaba, los boletos semanales... (E:10 ETAF zona centro).

E1a: Son los equipos de las OSC los que cargan con esa tarea específicamente, los que diseñan una serie de actividades con una familia específica para llevar a cabo lo que tiene que ver con lo relativo al mercado formal de trabajo.

E1b: En realidad qué se hace, los vinculamos al SOCAT para armar el curriculum o lo hacen con nosotros, buscamos listado de, nada a qué acceden.

E1c: Hemos intentado vincularnos con alguna empresa pero no ha funcionado, pero en realidad la lógica de las empresas privadas es otra (E9: ETAF 2 de zona oeste).

El equipo entrevistado N°1 de la zona oeste cuenta en 2017 con dos personas que ingresaron a Uruguay Trabaja por cupo directo y uno por sorteo, más un individuo en Barrido Otoñal. Se señala como propuesta la creación de pasantías en entes públicos con continuidad laboral luego de una experiencia

en un programa protegido, porque si esta posibilidad existe la población beneficiaria de Cercanías no accede.

Desde el mismo ETAF se menciona que han coordinado varias entrevistas con el Centro Técnico pero no han recibido propuestas laborales luego. INEFOP impulsó un curso de Construcción Sustentable para personas mayores de 18 años con primaria completa, en convenio con la ONG y la Intendencia (Programa Espacio Ganado), con el objetivo de reparar espacios públicos. En esta experiencia puntual de formación participaron dos jóvenes (integrantes de Cercanías) pero no fueron seleccionados para realizar la pasantía laboral. El equipo sostiene que “la presencia acá de INEFOP en el territorio es pequeña” (E9: ETAF 2 zona oeste).

El segundo equipo entrevistado de la zona oeste expresa que en 2017 trabajaron dos personas en el programa de barrido de una ONG (es protegido, transitorio y no incluye instancias de capacitaciones), otro joven se insertó en un programa de otra ONG específico sobre construcción de viviendas y tres mujeres que recientemente habían empezado como trabajadoras domésticas.

E1: Las ofertas son precarias desde el vamos, yo no puedo pensar en Uruguay Trabaja, que se que no es lo mismo que exista o no exista, pero no es una oferta de real salida, ni porque tampoco está sujeto a evaluación si el sujeto puede sostener eso ... Pocos lo sostienen. Hubo una edición que creo que fue en 2014 e hicimos la cuenta entre el costo de los boletos más lo que tenía que pagar para que le cuidaran a los botijas menos lo que cobraba y no tenía salida (E8: ETAF 1 zona oeste).

Con respecto a la presencia del MTSS en el territorio, no se han realizado coordinaciones con el Centro Técnico de la zona y expresan que los cursos ofrecidos por INEFOP son sumamente escasos pero además no compatibles con la población beneficiaria de Cercanías. Muchos integrantes de las familias no han culminado la educación primaria, no saben leer ni escribir, y desde 2012 hasta la fecha sólo un adolescente terminó ciclo básico, además de insertarse en otro curso posteriormente.

En la entrevista se señala el grado de exclusión social de la población con la que trabajan y cómo ello distancia e imposibilita a los sujetos pensar y proyectarse en procesos educativos y laborales. No obstante, cuando se logra

abordar la dimensión trabajo, se enfrentan a un mercado laboral exigente que requiere cierta formación específica con la que ellos no cuentan. Esto determina que accedan a trabajos sumamente precarios. El técnico indagado se cuestiona si trabajando estas dimensiones y contando con dificultades estructurales y sistémicas, no se termina reforzando la situación de exclusión de las familias, en vez de promover una efectiva salida de la misma.

El CEPE (Centro Técnico) no va a cambiar nada ahí, esta gente no necesita curriculum, porque no sabe ni leer ni escribir, esta gente tiene otros saberes o no, porque a veces los hay y otras veces no, porque hay veces que hay una exclusión tan espantosa que a veces el ser vegeta (E8: ETAF 1 zona oeste).

El ministerio (MTSS) solo no puede porque de dónde saca recursos, si cuando piensa, INEFOP y todo eso, en relación van asociados a lo que se necesita del mercado, pero para esta población no hay. Entonces surgen trabajos precarios, chatarras, muy mal pagos, mucha gente permanece en negro, en el mejor de los casos. No tiene ese lugar, pero por qué? Porque para el sistema que tenes estás en el límite de lo que puedes llegar a dar, entonces como de retazos trabajas la exclusión y en algunos casos debería de pensar que la estamos reforzando (E8: ETAF 1 zona oeste).

El ETAF 1 de la zona oeste considera interesante pensar estrategias comunitarias barriales por ejemplo de Economía Solidaria como huertas construidas por vecinos, y sumar al pienso e implementación de propuestas laborales al PIT CNT con sus distintos sindicatos. También retomaban aportes de un académico – Cristian Mirza - en capacitaciones brindadas por Cercanías y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social – Ernesto Murro en el período 2015 – 2019 -. Cristian Mirza planteaba que el mercado de trabajo se ha modificado, y si la persona no está capacitada y formada es muy difícil insertarse laboralmente por lo que se debería crear estrategias que apoyen económicamente a esta población excluida del mercado. Por otro lado, el ministro afirmaba que no tenía oferta para este tipo de población (E8: ETAF 1 zona oeste). Es interesante esta afirmación que exponen del Ministro y aún más desafiante pensar qué sucedería si el trabajo no es una opción para promover la inclusión social de la población en cuestión.

En la entrevista con el ETAF 1 de la zona este, mencionan que un máximo de 4 personas por año participan de Uruguay Trabaja, 1 o 2 en Barrido Otoñal y surgen otros programas protegidos que tiene la ONG en convenio con Secundaria, con los Centros Comunales Zonales (CCZ) y ANEP.

Este último no cuenta con un equipo técnico que acompaña los procesos de los beneficiarios, cada trabajador realiza las tareas de forma individual, existen instancias para trabajar la inserción laboral posterior como por ejemplo la creación de una cooperativa social. Es solo para mujeres mayores de 25 años y con primaria completa, el sueldo es menor a un salario mínimo⁵³ y cada trabajadora accede a la seguridad social.

El programa en convenio educativo laboral entre la ONG y la Intendencia de Montevideo, específicamente el CCZ, es una oportunidad para mujeres de entre 18 y 35 años que vivan en las zonas aledañas al CCZ, con primaria completa. Esta propuesta busca fomentar el desarrollo personal y social de las beneficiarias, facilitando su inserción en el barrio y en el mercado de trabajo.

Sin embargo el equipo aclara que algún beneficiario de Cercanías logra participar en estos programas por la flexibilidad de las iniciativas y la comunicación que se establece entre el ETAF y los encargados de estos programas protegidos. De lo contrario, los entrevistados consideran que los beneficiarios del programa no cuentan con el perfil de los trabajadores solicitado y que sólo podrían sostener experiencias en Uruguay Trabaja o Barrido Otoñal.

En este tipo de programas de hecho es como que contamos con la cintura de los supervisores y los coordinadores de los programas, a veces entendemos que entra porque está trabajando con nosotros y es un equipo que hace el seguimiento y tiene otras posibilidades de inserción, entonces se toma en cuenta eso y hace todo el proceso, pero si no fuera por eso por la existencia de Cercanías trabajando con la persona, el perfil de las personas no entrarían a esos programas. Sería directamente Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, no mucho más que eso (E6: ETAF 1 zona este).

⁵³ Ver nota al pie N°29.

Las trayectorias por estos programas señalan que el pasaje por Uruguay Trabaja es el más flexible y logran culminarlo aunque la inserción laboral posterior es casi inexistente, mientras que en los otros programas tienden a ser más exigentes. Por otra parte, no se han realizado coordinaciones en estos cinco años de Cercanías con Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos porque la población con la que se trabaja no cuenta con los perfiles requeridos.

En este territorio no han trabajado en conjunto con el Centro Técnico porque no han ofrecido otras opciones más que crear un currículo y dicha función la ha asumido el equipo. A ello agregan que en el momento este centro cuenta únicamente con un funcionario. La ONG que gestiona este ETAF, a su vez, brinda capacitaciones laborales en convenio con INEFOP y la mayoría de ellas requieren ciclo básico terminado y en ocasiones primaria completa. Los técnicos señalan que los beneficiarios de estos cursos tienen “un perfil diferente, es un poquito más alto el nivel con más herramientas. Hemos tenido alguna familia, en cinco años no más de 3 o 4” (E6: ETAF 1 zona este).

El ETAF 2 entrevistado de la zona este, resalta que los integrantes de las familias abordadas no cuentan con trabajo formal, sus ingresos remiten a prestaciones sociales. Este año tuvieron un ingreso de un jefe de familia que estaba inserto en el mercado de trabajo formal, lo cual sorprendió mucho.

E1c: Ese hombre que es bastante atípico dentro de las familias.

E1a: Que de hecho dudábamos que fuera para acá por que ganaba 23 mil pesos y un trabajo fijo hace 4 años.

E1c: Es un caso extremo

E1a: Cumple con una condición de trabajo formal estable.

E1c: De hecho ya eso hace que nosotros nos cuestionemos si es nuestra población

E1a: Pensando en el antes y después de la intervención, la amplia mayoría no tiene trabajo, (...) ese no es el punto que marca en las intervenciones de este equipo históricamente nunca ha sido el acceso del mercado de trabajo formal con la seguridad social o sea nada. Hemos tenido experiencia que se ha trabajado para eso (E7: ETAF 2 zona este).

En el correr de la entrevista, algunas de las personas consultadas recuerdan una situación “excepcional” de una mujer que se insertó en una empresa de limpieza y mantenimiento de áreas verdes que convenia con

distintos organismos del Estado, mientras participaba de Cercanías y continuó trabajando luego de egresar. Otro ETAF de la misma ONG inició el contacto con dicha empresa para crear estrategias de inserción laboral, a la cual se sumaron como equipo. Finalmente los trabajos eran extremadamente precarios, con sueldos bajos y debían pagar boleto para trasladarse, por lo cual se evaluó no continuar coordinando con la mencionada empresa de limpieza.

Con respecto al acceso a programas laborales, el relato expresa que dos años seguidos realizaron una postulación priorizando excesivamente a los posibles beneficiarios y no ingresó ninguno de los postulados. Este año puntualmente ingresaron dos, uno por cupo directo y otro por sorteo. Hace dos años tuvieron una experiencia exitosa de una participante de Uruguay Trabaja que logró insertarse y permanecer en el mercado de trabajo formal. El ETAF acompañó el tránsito por el programa y el egreso del mismo.

El ETAF entrevistado menciona que sería necesario aumentar los cupos directos por parte de Cercanías y apoyar en el seguimiento de los procesos que realizan los participantes. Esto último es relevante dado que se entiende que estos tránsitos por los programas protegidos generan impacto en la vida de los individuos y se constituyen en momentos importantes y diferentes en la cotidianidad de los sujetos. Se mencionan separaciones de pareja o conformación de vínculos nuevos.

E1: impactos que no son pensados, son colaterales porque no es en lo que se quiere impactar, pero son momentos importantes en la vida de la gente y sin este seguimiento más posterior, sostener los logros menguados porque seguramente en esta población van a ser poquitos y hay que valorarlos, si no hay un seguimiento es difícil (E7: ETAF 2 zona este).

No obstante el equipo indagado señala que Uruguay Trabaja es un trabajo protegido, flexible pero que no es un trabajo formal con beneficios sociales.

E: No es un trabajo, claramente no lo es. Es una experiencia que contempla lo laboral pero claramente no lo es. No tiene nada de trabajo, hay algunas que hacen algunas cosas que pueden valorarse que se parecen a lo laboral pero no, de hecho la gente después se choca con la realidad del mercado laboral y fracasa

sino tiene a alguien que lo esté siguiendo muy de cerquita (E7: ETAF 2 zona este).

Por otra parte, el equipo expresa que hasta el momento no han identificado ninguna línea de trabajo ni acuerdos en el programa por parte del MTSS, por lo que crean ellos las estrategias para trabajar lo laboral. Intentaron realizar coordinaciones con el Centro Técnico que les corresponde pero sus funciones se reducían a la creación de currículos. Los cursos de INEFOP que se han propuesto en el territorio tienen como requisito contar con el ciclo básico completo de la enseñanza media y el área de capacitación así como de inserción laboral posterior es en logística. La población de Cercanías con la que se ha trabajado no tiene este nivel educativo y por ende no puede participar.

Otro de los equipos entrevistados pertenece a la zona céntrica de Montevideo. Ellos relatan que la mayoría de las familias tienen prestaciones sociales como únicos ingresos y que cuando existe trabajo, es informal como en limpieza, construcción, ferias, cuidar a personas dependientes (zona con muchas casas de cuidados para adultos mayores), explotación sexual y comercial, recolección y clasificación.

Generalmente existen trabajos riesgosos y extremadamente precarios, donde la persona expone su cuerpo sin tener en cuenta estrategias de cuidados para con ella. El ETAF ha abordado dichas situaciones, intentando promover cierta “protección” para los trabajadores como por ejemplo mujeres muy delgadas cuidando a adultos mayores con un peso muy por encima al de ellas, lo cual requiere de mucho esfuerzo físico. Otro ejemplo son las personas que recogen y clasifican residuos así como quienes son explotados sexualmente.

... si te estás metiendo en la volqueta, tenes un problema de salud crónico, no usas guantes, con esas mismas manos estas cuidando a tus hijos, todo lo que se exponía y no lo visualizaba, no lo veía como un problema. Tenía todo el tiempo los ojos irritados, y después viendo un poco cuáles eran las volquetas en las que ella se movía y habían laboratorios (E10: ETAF 1 zona centro).

Además de ello, para abordar lo laboral, surgen iniciativas “artesanales” de parte del equipo y consideran que la oferta de trabajo es muy acotada y precaria para dicha población que cuenta con escasa formación académica (primaria completa y algún año de liceo), dificultades de aprendizaje y problemas de salud mental.

Algunos entrevistados señalan las ventajas que desde sus perspectivas, encuentran los usuarios de Cercanías en un trabajo informal, cuando se piensa en vivir el “día a día” y la informalidad proporciona, en algunas ocasiones, ingresos inmediatos altos y flexibilidad horaria.

E1b: Si, uno lo intenta, a veces sí y otras veces no por esto que te decía, prefieren seguir en la informalidad con esos ingresos y tampoco lo vas a cuestionar porque tienen razón a veces.

E1a: Hay ingresos que por la informalidad superan lo que podrían llegar a ganar formalmente, teníamos una persona que cuidaba coches que en una cuadra tenía un bar, una salida de un colegio, y una cancha, y él sabía todos los horarios entonces él por noche yendo a las 6 de la tarde y volviendo a las 12 o 1 de la mañana, sacaba 600 y 700 pesos y además se llevaba la comida porque muchas veces de la pizzería le daban pizza que sobraba y si se ponía a calcular lo que gastaba en boletos, porque él iba y volvía caminando, lo que le pagaban en esto de los delirios que podía agarrar y no llegaba ni ahí. Porque además la organización familiar porque es un barrio que tiene pocos servicios para la cobertura de primera infancia... (E10: ETAF 1 zona centro).

El ETAF además ha promovido la inserción de los participantes de Cercanías en Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal aunque no es una opción segura de ingreso porque dependen de un sorteo. Han trabajado con familias que manifiestan no estar interesados en dichos programas, otras que participaron y expresaron que transitaron una experiencia “interesante” y esperan volver a repetirla⁵⁴.

E1: Algunos aguardan 5 años y nos dicen yo ya estuve entonces ahora, antes eran 3 y ahora son 5, entonces yo ya estuve en tal año y ahora puedo y bueno en ese interin de esos 3, ah no no, a mí me gustaba porque la pasaba bien pero no hay inserciones en

⁵⁴ Es interesante aclarar que Uruguay Trabaja actualmente tiene un requisito excluyente, entre otros, para participar que implica no haber transitado por esta experiencia anteriormente, por ende, una persona no será beneficiario del programa en dos o más ocasiones.

el medio, quedan como muy enganchados en ese proceso, mismo vos ves que las familias se reiteran, hay otras familias que ni nos preguntan si no vamos nosotros y le decimos mira que está esta posibilidad no lo tienen como una opción.

E2: Los que ya pasaron por el proceso, por ahí tienen una buena referencia y te lo traen (E10: ETAF 1 zona céntrica).

Hoy en día, una persona está inserta en Uruguay Trabaja y anteriormente se habían hecho dos postulaciones consecutivas sin éxito a cupos por discapacidad. En cuanto al tránsito por este programa, expresan que algunos logran finalizarlo y otros no. Otra situación que relatan los entrevistados fue la postulación a un llamado de recepcionista ofrecido por el MIDES para personas transexuales pero tenía bachillerato completo y no ingresó dado que superaba los requisitos básicos de la solicitud.

El trabajo en conjunto entre el ETAF 1 de la zona céntrica y el MTSS, según el relato del equipo, es inexistente. En un principio mantuvieron contacto con el Centro Técnico por varios interesados, por lo que se trabajaba con la familia - por ejemplo cuidados de personas dependientes, tramite del carné de salud, apoyo en boletos para el traslado en los primeros días -, y se realizaban informes sobre la situación familiar para que el equipo del Centro Técnico conociera cual era el perfil de la persona. Posteriormente las personas tenían una entrevista y les presentaban una propuesta pero no se generaba el puesto de trabajo por lo que ello generaba expectativas y frustración por lo que decidieron no continuar trabajando de esta forma.

Para acceder a información de INEFOP, el ETAF de la zona céntrica se registró para contar con datos sobre los cursos propuestos. Se desarrolló una capacitación en peluquería y panadería, donde un participante de Cercanías se sumó pero no culminó el proceso por la distancia entre su casa y el local. Otra experiencia fue con una persona que contaba con bachillerato que logró finalizar el curso e insertarse en el mercado laboral.

En síntesis, los entrevistados acuerdan que las condiciones de existencia en las que se encuentran la mayoría de las familias una vez finalizadas las intervenciones de los equipos de Cercanías no presentan modificaciones relevantes. Aunque la inserción laboral formal es sumamente

valorada por los entrevistados, identifican severas dificultades para su concreción. En algunas familias que así lo requieren, se han tramitado servicios de cuidado o prestaciones sociales a las que hasta el momento no accedían, produciéndose de esta manera alguna modificación en los ingresos o en la cobertura de alguna necesidad específica.

E1: Una de las conclusiones que hemos llegado, que hablábamos el otro día, que efectivamente cuando existen cambios en relación a las condiciones materiales de vida de las familias, todas las dimensiones valen, y realmente existen cambios interesantes. Por ejemplo una mudanza, cuando se logra un mejoramiento significativo en la vivienda o se mudan a una vivienda nueva, realmente eso impacta.

E1b: o una inserción laboral sostenida (E7: ETAF 2 zona este).

Algunos entrevistados visualizan aportes en procesos difíciles de medir y evaluar por ejemplo aspectos que hacen a la vida cotidiana de las familias, procesos psicosociales, construcción y fortalecimiento de vínculos.

Es interesante considerar una afirmación que realiza un equipo en cuanto al acceso a las políticas universales y su vínculo con esta población que vive en la extrema pobreza: no han promovido cambios para incluir a los sectores excluidos. A ello agregan que el mercado de trabajo formal se presenta como exigente y sectorializado por lo cual se dificulta el ingreso de la población beneficiaria de Cercanías.

E1b: Lo universal no ha hecho cambios, no ha habido apertura para estas personas con estas características y en estas situaciones, al contrario, está todo mucho más exigente.

E1: El mercado de trabajo formal es exigente y sectorializado (E8: ETAF 1 zona oeste).

En este sentido, se acuerda que la mayoría de las familias circulan, en tanto no suceden cambios en las condiciones de existencia, entre un programa asistencial, la inserción en un programa de trabajo protegido y/o la relación con un nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal. Este proceso no siempre se expresaría con esta linealidad pero definiría ciertas trayectorias de las familias trabajadas.

En síntesis, Cercanías es un programa asistencial focalizado que se constituye como una estrategia interinstitucional y persigue como objetivo último la inserción social, con fines integradores, de la población que vive en extrema pobreza en Uruguay. Para ello, las familias transitarían por el programa que se concibe como un puente hacia los dispositivos de carácter universal, otros más específicos y el trabajo formal.

En esta investigación se busca analizar el vínculo entre este programa y el mercado de trabajo formal teniendo en cuenta qué características asume el tránsito que realiza la población beneficiaria de Cercanías, así como visualizar que participación asumen las instituciones estatales, el sector privado o algún otro actor vinculado con la dimensión trabajo.

Para contribuir con este objetivo de inserción social, se suma el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la estrategia. Luego de haber transcurrido aproximadamente seis años desde el inicio del programa, se considera que la participación del MTSS, así como la creación de líneas de trabajo en conjunto ha sido sumamente escasa; es considerado el “gran ausente” de Cercanías (E1: MIDES en Cercanías).

El MTSS, entre otros componentes, propone los Centros Técnicos (CT), capacitaciones a través de INEFOP y el programa Objetivo Empleo. Los Centros Técnicos, no se constituyen como centros de referencia en materia de política activa de empleo para esta población. Las personas beneficiarias de Cercanías que fueron vinculadas con los CT, no han recibido ofertas para capacitarse o tener una inserción laboral por medio de inscripción en la plataforma.

Los cursos ofrecidos por INEFOP, según el relato de los entrevistados, no contemplan las necesidades y particularidades de la población en cuestión, y es insuficiente la oferta de capacitaciones para personas interesadas sin ciclo básico terminado. En cuanto a Objetivo Empleo, dicho programa no aparece mencionado por los técnicos de los ETAF como una opción viable para promocionarla. A su vez, resulta importante destacar que ésta iniciativa no ha sido evaluada en términos de impacto.

Por otra parte, se percibe que la población beneficiaria de Cercanías son principalmente familias numerosas, predominando las mujeres como jefas de hogar que acceden a prestaciones sociales como Asignación Familiar de Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. En las trayectorias laborales surgen trabajos informales, de riesgo y sin protección social. Las experiencias de los miembros de las familias en edad de trabajar que se han vinculado con el trabajo formal son casi nulas, y en caso de existir mayoritariamente fueron por un período corto de tiempo.

En algunas familias puntuales abordadas por Cercanías se visualiza el acceso a programas de trabajo protegido, siendo Uruguay Trabaja el más nombrado. Sin embargo, se encuentran dificultades para participar del mismo, ya sea por cupos directos o sorteo, y no se ha realizado una evaluación de impacto del programa. Es una propuesta débil en términos de retribución económica, no cubre traslado, y la mayoría de los participantes no ingresan al mercado laboral luego de esta experiencia.

En este sentido, DINEM (2013) resalta que en las distintas ediciones de Uruguay Trabaja por ejemplo del año 2008 al 2011, entre el 20% y 30% de los participantes de dicho programa lograban insertarse formalmente durante su ejecución o en los meses posteriores. En 2014 DINEM realizó una evaluación luego que Uruguay Trabaja implementará la modalidad de cupos por derivaciones, por ejemplo de Cercanías, y en ésta se visualiza que, por un lado, la población participante difícilmente busca y/o accede a un trabajo formal debido a la situación de exclusión que presentan y el escaso lapso de tiempo que implica el tránsito por el programa de trabajo protegido. Por otro lado, identifican que a medida que fue disminuyendo la tasa de desempleo desde el 2002 hasta hoy, el perfil de la población participante ha cambiado. En otros términos, anteriormente se trabajaba con personas desempleadas a partir de dicha crisis, por lo que contaban con hábitos y cultura de trabajo; mientras que hoy en día los beneficiarios muestran estar excluidos del mercado de trabajo formal desde un período largo de tiempo (DINEM, 2014).

Visualizar ésta situación implicó que surgieran tensiones estructurales, presentes no sólo en Uruguay Trabaja como programa sino que han recorrido

toda la investigación. ¿Qué sucede cuando un programa asistencial se propone contribuir en la inclusión de personas en situación de exclusión social y pobreza?, ¿qué produce el no cumplimiento de dicho fin?, ¿cuáles son las ventajas y limitaciones de dichas políticas asistenciales?, y por último, si no se contribuye a este objetivo último, ¿el mejor camino es reducir o minimizar las metas?, ¿es posible y tolerable continuar evitando brindar protección a quienes sus derechos han estado críticamente vulnerados?

En este sentido, DINEM (2014) expone una tensión dentro de Uruguay Trabaja que se encuentra entre mejorar la empleabilidad, buscar una inserción en el mercado de trabajo formal y las características de la población que accede al programa.

En no pocos casos, la fragilidad de la situación que atraviesan las personas (pensemos en consumo problemático de drogas, situación de calle, situaciones de violencia de género), impide que se pueda plantear de modo realista como horizonte, su incorporación al mercado formal de trabajo (con las exigencias horarias y los magros sueldos que se ofrecen en el mercado). Esta situación lleva a que el objetivo que se pueda plantear con esta población tenga que ver con el sostenimiento del pasaje por el programa de la mejor manera posible, lo que implica ciertas contemplaciones y tolerancia en cuanto a asistencia y participación en actividades del programa. Esto tiene como consecuencia no deseada, el hecho de que las condiciones de la experiencia de trabajo protegido que ofrece UT, se alejen cada vez más de las que cabe esperar en un trabajo formal, lo que a su vez hace que el “salto” de una experiencia a otra sea muy brusco, y –según testimonios de las entrevistas- genere experiencias de inclusión laboral frustradas (DINEM, 2014, p.8).

En este sentido, se acuerda con Baráibar (2014), que la insistencia en el proceso, y no en el resultado, es una tensión visible en Cercanías como política asistencial – y en este caso también en Uruguay Trabaja -. En otros términos, lo que se advierte es que si excesivamente se insiste en el proceso, sin tener en cuenta otras dimensiones, se aceptaría el fracaso en los resultados.

Es interesante pensar qué sucedería si ambos programas reducen sus objetivos y por ende se renunciara a la contribución a la inclusión social. Estos contribuyen en el inicio y fortalecimiento de determinados procesos que las familias necesitan transitar, pero es necesario que dichos procesos sean

acompañados de otras estrategias posteriores que den continuidad a estos tránsitos iniciados.

En vinculación con esto, se identifica otra tensión: esta política asistencial se propone ser un puente entre la población atendida y el mercado de trabajo, para ello construyen dispositivos caracterizados por ser flexibles y cuentan con la capacidad de adaptarse a las particularidades y tiempos de los sujetos con los cuales trabaja Cercanías. Por ende, se reconocen las características de la población beneficiaria pero como no desaparecen las dificultades de inserción y permanencia en ámbitos que provean bienestar, se culmina renunciando a una inserción y permanencia en el mundo asistencial.

Esta “adaptación” de la política (...), no logra quebrar las dificultades para la inserción y permanencia en espacios proveedores de bienestar. De esta forma, la política asistencial queda atrapada entre *el reconocimiento y la renuncia*: en el propio acto de reconocer las particularidades de la población beneficiaria, se termina renunciando a algo más que una simple inserción social por y en el mundo asistencial (Baráibar, 2014, p.6)

Por otro lado, MIDES e INAU son vinculados principalmente con familias con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y exclusión. Son los organismos que han generado mayor compromiso y participación en Cercanías; esto no sucedió con el MTSS. Igualmente, surgen algunas dificultades dentro de los dos organismos estatales - MIDES e INAU - para coordinar algunas acciones o servicios. Por ejemplo no se ha logrado incrementar los cupos directos de Uruguay Trabaja, programa que está en la órbita del MIDES.

Las estrategias a nivel laboral que predominan en las intervenciones con las familias beneficiarias del programa, remiten mayoritariamente a iniciativas “artesanales” creadas por los ETAF en el territorio como la creación de currículo, la búsqueda de empleo, y en casos extremadamente puntuales de acceso a un trabajo formal, el sostenimiento y acompañamiento de dicho proceso. Un dato significativo es que el acompañamiento familiar por parte del ETAF se desarrolla durante un período máximo de 18 meses, lo cual puede considerarse escaso para poder trabajar y concretar esta inserción, si se tiene

en cuenta que se realizan abordajes integrales a familias con situaciones de exclusión de larga data para mejorar las condiciones de vida.

En la investigación, a través de las entrevistas, una de las propuestas que surge, vinculada a la dimensión trabajo, es diseñar e implementar capacitaciones diversas con una efectiva inserción laboral posterior y una retribución monetaria que “compita” con los ingresos que provienen del trabajo informal.

Otra iniciativa planteada en los relatos es la implementación de pasantías de trabajo protegidas, que cuenten con un equipo técnico que realice seguimientos y acompañe los procesos de los beneficiarios. Por otra parte, se sugiere involucrar y comprometer a los sindicatos y al sector privado – empresarial en la creación e implementación de estrategias laborales para la población en cuestión.

En este sentido, se concuerda con DINEM (2015) que es necesario que los compromisos políticos intersectoriales sean claros y conocidos, que impliquen praxis institucionales y prácticas innovadoras en términos de diseños de los programas, con modificaciones en términos metodológicos, presupuestales y en recursos humanos.

En términos generales, se considera que Cercanías no contribuye en la promoción del tránsito de las familias beneficiarias por el mercado laboral formal, entendiendo éste último como un componente necesario para que dicha población se incluya socialmente. Además de ello, no se visualizan estrategias claras de recibimiento e inclusión de parte de los dispositivos universales a la población beneficiaria de dicho programa asistencial. Es decir que, sólo existió acuerdos entre los organismos participantes de la Estrategia como MTSS, MIDES, INAU, ANEP; pero ello no se transformó en iniciativas de trabajo, acciones concretas que promuevan el vínculo entre Cercanías, la población atendida, y el mercado laboral formal.

El compromiso asumido por los organismos estatales y la iniciativa política del gobierno de actuar, en un período extenso de crecimiento económico en Uruguay, en pos de mejorar la situación de las familias que viven en extrema pobreza, quedó vacío. En términos de Baráibar y otros, el propósito

de universalidad de los derechos sociales se fue diluyendo, “y será sustituido por un propósito de mantener una asistencia por encima de lo mínimo tolerable para la población en situación de pobreza” (Baráibar et al., 2013, p. 31).

Definitivamente, es necesario continuar reflexionando en relación a los distintos productores de bienestar (familia, Estado y mercado) en tanto sus alcances y limitaciones en Uruguay; y cómo estos se presentan ante la población con derechos más vulnerados. Se considera que pueden entenderse como imprescindibles los dispositivos focalizados que aborden situaciones de pobreza pero ellos no deben ir desprendidos de políticas universales, de objetivos de inclusión social y concreción de derechos sociales. En este sentido, pensar en un país que tienda a la “igualdad en los estándares más elevados” debe ser un horizonte alcanzable, negándose a “una igualdad en las necesidades mínimas como se buscaba en otros sitios” o en la actualidad (Esping Andersen, 1993, p.48).

Conclusiones

En las últimas décadas del siglo XX, Hobsbawm (1994) caracterizó la situación mundial como un período de crisis, incertidumbre y descomposición, al mismo tiempo que, el sistema capitalista impulsaba una nueva fase de acumulación predominando la globalización del capital.

Las repercusiones de este proceso en América Latina, entre otras, refirieron a transformaciones en el Estado y en el mercado de trabajo. Todo ello profundizó las desigualdades sociales y los procesos de exclusión en la región.

El neoliberalismo, como práctica y pensamiento económico y político, se difundió por todo el continente, de manera diferente y desigual, sin poder contrarrestar y evitar períodos de estancamiento e inestabilidad económica, disminuir los niveles de pobreza ni de informalidad, así como impactar positivamente en la distribución del ingreso.

A diferencia de Europa, en América Latina no se consolidó el Estado de Bienestar y el mercado de trabajo históricamente no ha logrado incluir a toda la población. A fines de siglo XX, ante una región muy inequitativa, no se generó un incremento del empleo formal que haya acompañado el crecimiento económico, y los mecanismos desarrollados para la integración social (asalarización y protecciones) fueron diferentes a aquellos impulsados en Europa (Baráibar, 1999).

El nuevo milenio en la región latinoamericana se presentó con un proceso económico, político y social distinto a años anteriores. El contexto favorable a nivel mundial permitió crecer económicamente y se promovieron modificaciones en las políticas públicas lo cual impactó positivamente en las condiciones de vida de la población.

En términos generales, los niveles de pobreza y las desigualdades de ingreso disminuyeron, el gasto social tendió a crecer y asumieron en diferentes países (como Uruguay, Argentina, Venezuela, Brasil, Bolivia, entre otros) gobiernos con inclinación ideológica de izquierda o progresista, con interés de abordar estos problemas sociales. A fines de la primera década del siglo XXI,

todo ello comenzó a detenerse y se inició un proceso de desaceleración económica.

Particularmente, Uruguay se ha caracterizado históricamente, por ser comparativamente, un país singular dentro del continente latinoamericano por ciertas características. Una de ellas remite a la década del noventa, momento en el cual Uruguay impulsó reformas definidas como graduales y moderadas, con respecto a las transformaciones estructurales que promovía el Consenso de Washington y el neoliberalismo en la región. El Estado no se privatizó ni se definió como minimalista, no obstante, se mercantilizó en el área social, impulsó terciarizaciones en el sector empresarial y se sumó al libre juego del mercado en las regulaciones (Filgueira, et al., 2003).

Otra singularidad hace referencia a los bajos niveles de pobreza y desigualdad, comparativamente con el resto del continente, que ha sostenido el país. Sin embargo, en los inicios del siglo XXI y específicamente con la crisis del año 2002, estos indicadores se incrementaron significativamente. La indigencia, el desempleo y la exclusión social colmaron gran parte del territorio nacional.

En 2005 asumió el gobierno, por primera vez, el partido político Frente Amplio, ya que tradicionalmente Uruguay fue gobernado por partidos tradicionales: blancos y colorados. Actualmente transcurre el tercer gobierno que finalizará en marzo de 2020.

En la primera administración (2005-2009) se crearon distintas propuestas para abordar la emergencia social ante la crítica situación nacional, como la creación del MIDES, organismo que impulsó el PANES, plan que abordaría las situaciones de pobreza extrema. Posteriormente en 2007, el PANES fue sustituido por el Plan de Equidad que se proponía acciones a largo plazo, impulsando una reforma de salud y tributaria de carácter nacional.

Entre otras iniciativas, se impulsaron programas asistenciales focalizados en la pobreza extrema que fueron considerados “prioritarios para Presidencia de la República y los diferentes actores estatales. Estos son Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo; los tres deberían contar con presupuesto económico y un compromiso de las sectoriales – trabajo,

salud, vivienda, educación y seguridad social – para trabajar en conjunto para la población objetivo. Asimismo, son programas definidos como “puentes” para que los beneficiarios transiten hacia dispositivos universales y al mercado de trabajo formal.

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías es una propuesta interinstitucional que busca mejorar las intervenciones que el Estado ha realizado ante situaciones de extrema pobreza y riesgo social.

Cercanías se creó en 2012 y es un programa que se ha extendido por todo el territorio nacional. La interinstitucionalidad de dicha propuesta refiere a la acción articulada de los organismos estatales que la conforman con el objetivo de garantizar los derechos de las familias beneficiarias, así como, el efectivo acceso a bienes, servicios y prestaciones.

La investigación realizada tuvo como objeto de estudio el nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías, teniendo en cuenta el período histórico actual en el que Uruguay viene transformando su matriz de protección social.

Para aportar al objetivo último de inserción social, de la población beneficiaria en situación de pobreza extrema y riesgo social, el MTSS se sumó a conformar la propuesta interinstitucional en los comienzos de su proceso de implementación, aunque no había participado en el diseño de Cercanías.

En el tiempo transcurrido de ejecución del programa (2012 – 2017), se considera que el acuerdo interinstitucional que da sustento a la estrategia, no se tradujo en líneas de acción tangibles que hayan posibilitado materializar la inserción en el mercado formal de trabajo de la población participante de Cercanías, así como tampoco se impulsaron propuestas que posibiliten iniciar tránsitos hacia dicho mercado.

El MTSS se definió como “el gran ausente” (E1: MIDES en Cercanías). Su participación fue sumamente escasa en Cercanías y los programas que ya desarrollaba este ministerio no fueron promovidos ni “adaptados” para la población beneficiaria.

Los Centros Técnicos, las capacitaciones a través de INEFOP y Objetivo Empleo no son propuestas utilizadas por los ETAF en los planes de trabajo con las familias ni las mismas acceden a ellas. Los Centros Técnicos no se han constituido en un centro de referencia de política activa de empleo en territorio, para los beneficiarios de Cercanías. El programa Objetivo Empleo es una propuesta que los técnicos no mencionaron en las entrevistas realizadas así como tampoco apareció referenciada en las fuentes documentales revisadas. Por último, las capacitaciones promovidas por INEFOP, según los relatos de las personas indagadas, no se adecúan a las características de la población (necesidades, intereses, requisitos de ingreso, exigencias y sostenibilidad del proceso) y se consideran insuficientes los cursos ofrecidos en el territorio.

Entre otros actores que podrían participar en la construcción del vínculo entre la población que conforma el núcleo más pobre del país y el mercado de trabajo formal, se encuentra el sector privado empresarial, los sindicatos u otros ministerios. El representante de la DINAE mostró importantes dificultades para involucrar y comprometer al sector privado empresarial en la conformación de este vínculo y señaló que se han desarrollado iniciativas muy concretas con los sindicatos que podrían incrementarse.

Por otra parte, la investigación posibilita afirmar que son excepcionales y de corta duración las experiencias de población beneficiaria que han logrado acceder al mercado de trabajo formal a partir de la intervención de Cercanías.

Sí se observan experiencias en el ámbito informal – de riesgo, precarios y sin protección social – y en algunos casos han participado en programas de trabajos protegidos como Uruguay Trabaja. No obstante, Cercanías cuenta con muy pocos cupos de ingreso directo a este programa – sin necesidad de salir sorteados para participar – y a su vez, se encuentran dificultades para, luego de esta breve experiencia, poder ingresar y permanecer en el mercado de trabajo formal.

Desde los ETAF en territorio, se construyeron algunas propuestas principalmente “artesanales” con integrantes de las familias participantes que remitieron a la búsqueda de empleo (creación de currículum e indagar en medios

donde se difunden ofertas laborales, entre otras), y muy ocasionalmente resultó con éxito el proceso, acompañando el ingreso y sostenimiento del mismo.

Las familias, en situación de extrema pobreza y riesgo social, que han sido beneficiarias y egresadas de Cercanías, suelen transitar, mientras no suceden cambios en las condiciones de existencia, entre un programa asistencial, la inserción en un programa de trabajo protegido y/o la relación con un nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal. Este proceso no siempre se expresaría con esta linealidad pero definiría ciertas trayectorias de las familias trabajadas.

En síntesis, Cercanías, como programa asistencial e interinstitucional, no ha contribuido con el tránsito de la población beneficiaria (en situación de extrema pobreza y riesgo social) hacia el mundo del trabajo formal y por ende no se ha tendido a promover la inclusión social de este sector poblacional. No obstante, debería reflexionarse si dicho objetivo es de exclusiva responsabilidad del programa asistencial.

Kessler y Merklen (2013) sostienen que el trabajo es el gran organizador de nuestras sociedades, y que por ende, pensar en contrarrestar la situación de vulnerabilidad y riesgo de la población pobre transcurre por la inserción en el mercado laboral formal. En consecuencia, el desafío - del conjunto de políticas sociales y del sistema de protección social del Uruguay - de tener en cuenta a aquellos que están desempleados, poseen trabajos precarios, informales o ilegales, debería continuar presente más allá del programa Cercanías.

El trabajo para este sector no ha sido una fuente de integración social ni de acceso a una vida digna. Ha implicado pobreza, dependencia y precariedad (Kessler y Merklen, 2013). No obstante, más allá que en esta población el trabajo ha sido y continúa siendo una fuente de sufrimiento, el trabajo es el ámbito de tramitación de la integración social. Por ende, desistir continuar por este camino de inserción en el mercado de trabajo formal para esta población, luego de haber conformado una estrategia interinstitucional con la participación de actores centrales y estatales vinculados con la dimensión trabajo, da cuenta nuevamente de los límites con los cuales se han enfrentado las políticas asistenciales. En otros términos, a pesar de los intentos de

interinstitucionalidad y de los acuerdos firmados por los actores participantes de Cercanías como el MTSS, en un período de crecimiento económico extenso, el trabajo digno y con seguridad social para la población más pobre del Uruguay continúa siendo un objetivo a concretar.

Estas familias han sido, y de esta forma, continuarán siendo sujetos que requieran permanentemente de la asistencia como una alternativa para intentar satisfacer sus necesidades básicas. Una asistencia, que en términos de Baráibar (2013), no parecería poder trascender un aporte que proporciona un mínimo tolerable de existencia para este sector que vive en la extrema pobreza.

Uruguay debe considerar primordial trabajar en la construcción de una red de protección social estable para su población, que genere un mínimo de seguridad en el presente para poder proyectarse en el futuro. Los sujetos contarían con soportes para constituirse como individuos plenos que impliquen recursos materiales pero fundamentalmente derechos y reconocimiento social indispensable para generar condiciones de independencia (Castel, 2004).

Por último, una posible línea de investigación que surge de este estudio es abordar el nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay teniendo en cuenta la voz de los usuarios del programa Cercanías. Particularmente esta investigación se limitó a quienes diseñan y ejecutan la estrategia, en el entendido de que ese era el universo viable de considerar en el período y condiciones en los que se desarrolló el estudio.

Bibliografía

- Alegre, P; Filgueira, F; Lijtenstein, S; Rafaniello, C y Rodriguez, F (2005) Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. Revista Prisma 21 - Revista semestral de Ciencias Humanas - IPES – Universidad Católica. pp 7- 42.
- Alliaume, I; Maccio, L y Osorio,V (2016) Pasos y huellas del Programa Cercanías en el Oeste Costero. Reflexiones e interrogantes. Revista Fronteras N° 9. pp.105 – 120.
- Amin, S (2003) Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no norteamericano. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Andrenacci, L y Soldano, D (2005) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso Argentino. En Andrenacci, L (compilador) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Argentina: UNGS – Prometeo Libros.
- Antía, F; Castillo, M; Fuentes, G y Midaglia, C (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Revista Uruguay de Ciencia Política Volumen 22 Nro 2. pp.171 – 194.
- Antía, F. y Midaglia, C. (2011) El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En Idiart, A (2011) Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de Programas Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. pp12 – 21. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Antía, F (2003) La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia 1995 – 2000. En Nahum, B (2003) El Uruguay del siglo XX. La Economía. (Pp. 123 – 162). Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.
- Araujo, Z; Chudnovsky, M; Martner, G; Repetto,F y Rivera, E. (2009) Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. S.d: Tradinco.
- Arias, A (2012) Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Arriagada, I. (2007) Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Arriagada, I. (2001) Familias latinoamericanas.Diagnóstico y políticas públicas en los inicios de nuevo siglo. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Astori, D (1989) El Uruguay de la dictadura (1973 - 1985). La política económica de la dictadura. Montevideo, Uruguay: s.d.
- Baráibar, X (2014) Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Artículo en IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional de UNLP. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. pp 1 - 7

- Baráibar, X (2011) Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto de la dimensión territorial”. Revista Frontera Nro especial. pp.59 – 71.
- Baráibar, X (2003) Las paradojas de la focalización. Revista Ser Social Nº12. 1-31.
- Baráibar, X (1999) Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social. Tesis de Maestría en Servicio Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.
- Baráibar, X; González, C; Leopold, S; Paulo, L (2015) Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales Nro 2. pp. 7- 48.
- Baráibar, X; González, C; Leopold, S; Paulo, L (2013) Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del MIDES. Resumen ejecutivo del Informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay: UDELAR, FCS, DTS, MIDES.
- Beck, U. (1998) La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, España: Paidós.
- Borgianni, E y Montaña, C (2008) Coyuntura actual, latinoamericana y mundial. Tendencias y movimientos. Biblioteca latinoamericana de Servicio Social. Série Antologías. Volumen 14
- Bresser, L y Cunill, N (1988) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Caetano, G y De Armas, G (2012) Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina y Superación de la pobreza e inclusión social como claves para la democracia y los derechos humanos en América Latina. En Caetano, G y De Armas, G (2012) ¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y el Caribe. Democracia vs desigualdad. (2007-2011) (pp. 209 - 255). San José de Costa Rica, Costa Rica: IIDH.
- Caetano, G y De Armas, G (2012) Las vías del desarrollo de Uruguay en los próximos años. Oportunidades y restricciones. En Caetano, G y De Armas, G (2011) Política en tiempos de Mujica. II Un balance en mitad del camino. (pp. 7 - 28) Montevideo, Uruguay: Estuario - Instituto de Ciencia Política.
- Castel, R (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Castel, R (2004) La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Castel, R (2009) El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R (2013) Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad. En Castel, R, Kessler, G, Merklen, D y Murard, N (2013) Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? (pp.33 – 40). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

- Castillo, M y Midaglia, C (2010) El significado político del Ministerio de Desarrollo Social. En Mancebo, M y Narbondo, P (coordinadores) (2010) Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración de Vazquez: acumulaciones, conflictos y desafíos (pp.167 – 190). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo – CLACSO – ICP.
- Cecchini, S y Martínez, R (2012) Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Cecchini, S y Madariaga, A (2011) Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004) Una década de desarrollo social en América Latina 1900-1999. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL y OIT (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Mayo de 2017 Número 16. Santiago de Chile, Chile: OIT
- Cercanías (2016) Modelo de Atención. Montevideo, Uruguay: MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA – BPS – MTSS - MSP.
- Cercanías (2015) Informe de la Comisión Político Técnica. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías. Montevideo, Uruguay: Cercanías.
- Cercanías (2014) Manual de procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones. Montevideo, Uruguay: MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA – BPS – MTSS - MSP.
- Cercanías (2013) Manual de procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones. Montevideo, Uruguay: MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA – BPS – MTSS - MSP.
- Cercanías (2013) Estado de situación. Cercanías. Junio 2013. Montevideo, Uruguay: MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA - BPS.
- Cercanías (2013) Modelo de Atención. Política Social Cercanías. Montevideo, Uruguay: MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA – BPS – MTSS – MSP.
- Cercanías (2012) Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Montevideo, Uruguay. MIDES – INAU - ANEP – ASSE – MVOTMA.
- Chackiel, J y Pellegrino, A (2008) Prólogo. En Varela (2008) Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Montevideo, Uruguay: UNFPA.
- Claramunt, A (2010) Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los derechos humanos. Aportes a partir del análisis de los programas:

- Construyendo Rutas de Salida y Uruguay Integra (2005 - 2009). Revista Frontera Nro 6 (pp. 47 - 59).
- Claramunt, A (2007) Desentrañando la multidimensionalidad del Trabajo Social: reflexiones en torno a la definición de una cartografía de la profesión en el contexto actual. Material docente de uso exclusivo en cursos de Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR, distribuidos por Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay.
- Comisión político técnica – Cercanías (2014) Avances y desafíos en la consolidación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías. Montevideo, Uruguay: Cercanías.
- Cortázar, R (1989) Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo - Departamento de Empleo y Desarrollo.
- Couto, B (2015) Assistência social: direito social ou benesse? Revista Servicio Social/Sociedade Nro 124 (pp. 665-677). San Pablo, Brasil.
- De Armas, G. (2005) De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido. En Caetano, G (2005) 20 años de democracia. Uruguay 1985 – 2005: miradas múltiples. Montevideo, Uruguay: Taurus.
- De Martino, M. – Vecinday, L. (2011) Las nuevas formas de gobierno poblacional. Sobre individualización e ingeniería social. Revista Fronteras. Número especial. (pp. 19 – 27)
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2015) Uruguay Trabaja: Proceso de implementación de cupos sorteados y derivados. Características y dificultades (2014). Documento de trabajo N° 39. Montevideo, Uruguay: DINEM.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2014) Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías. Montevideo, Uruguay: DINEM.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2014) Informe preliminar de evaluación cualitativa. Programa Cercanías. Montevideo, Uruguay: DINEM.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2013) Programa Uruguay Trabaja Ediciones 2011 y 2012. Informe final de Seguimiento: Uruguay Trabaja. Documento de Trabajo N°18. Montevideo, Uruguay: DINEM.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2013) Informe MIDES – Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. Montevideo, Uruguay: DINEM.
- Draibe, S. (2009) Programas de transferencias condicionadas. En Cardoso, F y Foxley, A (2009) A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina. Santiago de Chile, Chile: Uqbar.
- Dubet, François (2006). El declive de la institución, profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona, España: Gedisa.

- Dulcich, R (2008) Servicio Social en tiempos de barbarie. Dilemas y desafíos del proyecto profesional crítico en América Latina (Tesis de Doctorado en Servicio Social). Escuela de Servicio Social de Universidad Federal de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.
- Esping Andersen, G. (1993) Los tres mundos del Estado de Bienestar. S.d: Alfonso el Magnanim.
- Fernández, J (2011) Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad. Montevideo, Uruguay: Sub Comisión de Familia - Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad - Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Filgueira, F; Garce, A; Ramos, C; Yaffé, J (2003) Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. En Nahum, B (2003) El Uruguay del Siglo XX. La Política. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.
- Filgueira, F y Katzman, R (2001) Panorama de la infancia y la familia en Uruguay. Montevideo, Uruguay: Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación Universidad Católica del Uruguay.
- González, C y Leopold, S (2015) Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías”. Revista Servicio Social & Sociedade Nro 124. San Pablo, Brasil: Scielo. Pp. 746 – 771.
- Gough y Wood (2004) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Grassi, E (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Grassi, E (2008) La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”. En Ponce, J (2008) Es posible pensar una nueva política social para América Latina. (pp. 29 – 68). Ecuador: Flacso y Ministerio de Cultura.
- Harvey, D (2005) El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Hobsbawm, E (1994) Historia del siglo XX. Buenos Aires, Argentina: Grijalbo Mondadori S.A.
- Jara, P y Sorio, R (2013) Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. S.d: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lagos, R y Tironi, E (1991) Actores sociales y ajuste estructural. Revista CEPAL N° 441. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Naciones Unidas. pp.39-54
- Lo Vuolo, R (1995) La economía política del ingreso ciudadano. En Lo Vuolo, R (1995) Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano. Buenos Aires, Argentina: Miño Dávila/CIEPP.

- Macció, L (2014) *Cercanías – Un programa social de inicios del Siglo XXI en Uruguay*. Tesis de Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Universidad de la República del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Mancebo, E; Narbondo, P y Ramos, C (2002) *Uruguay. La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política.
- Medina, F (2001) *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso* Fernando. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Merklen, D (2013) *Las dinámicas contemporáneas de la individuación*. En Castel, R, Kessler, G, Merklen, D y Murard, N (2013) *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp.45 – 77). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Merklen, D (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983 – 2003*. Buenos Aires, Argentina: Gorla.
- Mészáros, I (2005). *Socialismo o barbarie. La alternativa al orden social del capital*. La Habana, Cuba: Pasado y Presente XXI.
- Midaglia, C (2013) *Presentación. Los cambios en los sistemas de bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. Revista Uruguaya de Ciencia Política Volumen 22 Nro 2 pp. 7-16
- Midaglia, C (2012). *Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado*. Revista Nueva Sociedad Nro 239. pp. 79-89.
- Midaglia, C. – Antia, F. (2007) *La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro 16. Pp.131 – 157.
- Midaglia, C (1995) *Reforma de Estado: una perspectiva de análisis alternativa* Revista Fronteras N°1 Octubre pp. 55 – 59.
- Ministerio de Desarrollo Social – Presidencia Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015) *Reporte Uruguay 2015*. Recuperado de http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont455.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) – Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) (2014) *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*. Recuperado de http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/34676/1/cuidados_como_sistema.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2011) *La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay Plan de acción*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2009) *Lo que toda uruguayaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES*. Recuperado de

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda_uruguay_y_uruguayo_mides.pdf

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2013) Anuario Estadístico de Educación. Recuperado de <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/mec-anuario-estadistico-educacion-2013.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2010) Anuario Estadístico de Educación. Recuperado de http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2008) Anuario estadístico de educación 2007. Recuperado de http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927
- Mirza, C (2014) (Re) Construcción de las matrices de bienestar en América Latina. Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Molina, C (2003) Modelo de protección para pobres: alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Notaro, J; Quiñones, M; Senatore, L y Supervielle, M (2011) Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005 – 2009. Montevideo, Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)
- Ocampo, J (2005) Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Mexico: CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014) Panorama temática laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima, Perú: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Perazzo, I y Rodríguez, S (2007) Impactos de la Reforma Tributaria sobre el ingreso de los hogares. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. pp.61 – 78.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay y otros (2014) Reporte social 2013. Principales características del Uruguay Social. Recuperado de http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/reportesocial_2013.pdf
- Quiñones, M y Supervielle, M (2000) ¿La instalación de la flexibilidad en Uruguay? Revista de Sociología. Año 2, N°4. Pp. 20-65. Porto Alegre, Brasil.
- Svampa, M (2005) La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Uruguay Social y CNPS (2009) Consejo Nacional de Políticas Sociales. Balance y Perspectivas 2005-2009. Montevideo, Uruguay: MIDES.
- Veiga, D. (s.d) Desigualdades sociales y fragmentación urbana Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/campus/poggiase/07veiga.pdf>

Vigorito, A. (2005) Estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Recuperado de http://www.unfpa.org.uy/userfiles/informacion/items/300_pdf.pdf

Fuentes documentales

Banco de Previsión Social (BPS) (2018) Plan de Equidad. Recuperado de <http://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>

Brovia, M (s.d) Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguay – Banco de Previsión Social. Recuperado de <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6206/1/3brovia.pdf>

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2014) Misión y cometidos. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy/25948/mision-y-cometidos>

Intendencia Municipal de Montevideo (2017) Programa Espacio ganado. Jóvenes recuperando la ciudad. Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/jovenes/programa-espacio-ganado-jovenes-recuperando-la-ciudad>

IMPO - Centro de Información Oficial (1991) Ley 16211. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16211-1991>

Instituto Nacional del niño y adolescente del Uruguay (INAU) (2014) Departamento de Orientación e Inserción Laboral. Recuperado de <http://www.inau.gub.uy/adolescencia/dpto-de-orientacion-e-insercion-laboral>

Instituto Nacional del niño y adolescente del Uruguay (INAU) (2014) Coordinación Regional de Montevideo. Recuperado de <http://www.inau.gub.uy/coordinacion-regional-de-montevideo>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2018) Salario Mínimo Nacional. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/web/guest/salario-minimo-nacional>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2018) Actividad, Empleo y Desempleo. Encuesta Continua de Hogares Enero 2018. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Enero+2018/0d473380-adc5-4372-a45a-e09d3b63f36c>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2017) Estimación de la pobreza por el método de ingreso Año 2016. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2016/4b1eabd2-ac77-48ac-95c2-fc5b92f3ade8>

Instituto Nacional de Estadística (INE) – Año 2014 (2015) Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2015/321a0edb-d97e-4ab0-aa88-e31ce7a22307>

- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014) Tasa de actividad, empleo y desempleo por sexo Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013) Estimación de la pobreza por el método de ingreso– Año 2012. pp. 1 - 52 Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2014/6b034411-75bb-4ba7-b10d-092f5e351d6c>
- Ley 18211 (2005) Sistema Nacional Integrado de Salud. Normativa referente a su creación, funcionamiento y financiación. Recuperado de <http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/18.211.pdf>
- Mercosur (s.d) En pocas palabras. Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (sd) Tarjeta Uruguay Social (TUS). Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/92966/>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017) Jóvenes en Red. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes-en-red>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2016) Uruguay Trabaja. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay_trabaja
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2015) Programa Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/1404/3/innova.front/programa-de-fortalecimiento-de-emprendimientos-productivos>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2015) Programa Cooperativas Sociales. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14513/3/innova.front/cooperativas-sociales>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2013) SOCAT. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14069/3/innova.front/socat>
- Ministerio de Desarrollo Social MIDES (2009) Cometidos. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4378/3/innova.front/cometidos>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2007) Plan de Equidad Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2015) Historia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/creacion-y-evolucion-historica>
- Poder Legislativo (2013) Ley 19.133 Recuperado de http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2013/09/mtss_566.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016) Uruguay en breve Recuperado de <http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/countryinfo.html>.
- Plan Ceibal (2014) Historia. Recuperado de <http://www.ceibal.edu.uy/art%C3%ADculo/noticias/institucionales/Historia>.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2016) ¿Qué es el diálogo social?
Recuperado de
http://www.dialogosocial.gub.uy/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1&Itemid=143

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (s.d) Plan Juntos – Integración sociohabitacional. Recuperado de <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>

Uruguay Crece Contigo (UCC) (2016) Uruguay Crece Contigo. Introducción.
Recuperado de http://www.crececontigo.opp.gub.uy/Inicio/Quienes_Somos/

Anexos

Pautas de entrevistas:

- Entrevista a representantes de organismos responsables de la implementación de Cercanías e integrantes de la Unidad de Gestión

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista:

Fecha de realización:

Lugar de realización:

Duración de la entrevista:

1) Inicio de la entrevista

- a) Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

- 2) Variables de interés básicas de la persona entrevistada

Rol que cumple en el programa:

Formación:

Tiempo que hace que trabaja en el Programa:

- 3) Corpus de la entrevista

¿Cómo describirías tu trabajo en Cercanías?

- **Principio orientador – Interinstitucionalidad**

¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

¿Consideras que existen algunos integrantes que han participado más activamente en pro de los objetivos del programa que otros/as? ¿Por qué?

¿Cuál es la frecuencia y modalidad de trabajo en conjunto de la interinstitucionalidad?

Entre los distintos actores que participan, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ¿desde qué momento forma parte de Cercanías?

¿Participó en el proceso de piense y diseño del programa?

¿Qué objetivos se propuso este actor para trabajar con la población destinataria?

Particularmente en el proceso de implementación de la Estrategia, ¿cuál ha sido el mecanismo de comunicación y qué instancias de planificación y articulación existen entre el programa y el MTSS?

¿Cómo se evalúan estos espacios en el piense y diseño de propuestas?

En 2013 se creó un documento llamado “Modelo de atención” donde se presenta la Estrategia y en 2016 se editó nuevamente un escrito “Modelo de atención”, ¿existen diferencias entre uno y otro con respecto a la dimensión trabajo?

Esto mismo sucedió con el Manual de Procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones, (creado en 2013 y modificado en 2016), ¿se distingue uno de otro con respecto a la variable trabajo?

- Líneas de trabajo realizadas entre Cercanías y MTSS

Para conocer el trabajo realizado en conjunto entre MTSS y Cercanías, ¿cuáles son las líneas de trabajo que se han planteado?

¿Qué acuerdos se han creado?

¿Estos acuerdos se están implementando y funcionan correctamente? ¿En qué aspectos sí y en cuáles no?

Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, una de ellas son los Centros Públicos de Empleo (CEPE), ¿existe vínculo con estos?

¿Cómo se trabaja con los CEPE desde el territorio y qué resultados tienen las acciones propuestas?

Existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

¿Cómo se implementa y qué características tiene la inserción laboral posterior a la formación recibida por parte de INEFOP?

¿Existe alguna relación entre el MTSS y el mercado de trabajo formal del ámbito privado a los efectos de considerar la inserción de la población de Cercanías?

- **Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo**

Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

¿Cuál ha sido el vínculo de dicha población con el mercado laboral formal?

¿Qué relación mantiene con el trabajo informal?

¿Sus ingresos únicamente consisten en prestaciones sociales?

Durante el proceso de implementación del programa, ¿existen datos sobre la cantidad de sujetos que se vinculan con el trabajo formal?

¿Cuáles son las particularidades de estas trayectorias?

¿Cómo es la inserción a dicho mercado?

¿Con qué dificultades y ventajas se encuentran?

¿A qué tipos de trabajos se accede?

En estas trayectorias, ¿qué importancia se le otorga y qué rol juega el trabajo y acompañamiento del ETAF al sujeto?

En caso de no concretarse la inserción, formal en el mercado de trabajo ¿las familias participantes acceden a trabajos informales y/o a otros programas asistenciales?

¿Qué características tienen estos trabajos informales?

- **Cercanías y los programas de trabajo protegido**

En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿la población beneficiaria de Cercanías ha participado en ellos?

¿Existen acuerdos entre Cercanías y los programas de trabajo protegido que se implementan en el país?

¿Cómo se trabaja el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?

Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica un programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal, ¿qué reflexiones se realizan en torno a tal afirmación?

- Egreso y seguimientos de la población beneficiaria del programa

¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias?

¿Cómo se ha llevado a cabo el trabajo en conjunto con instituciones o organizaciones en territorio que realizan el seguimiento de las familias que egresaron?

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideras que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo?

¿Qué reflexiones promovió Cercanías sobre esta cuestión?

¿Cuáles son las tensiones, obstáculos y oportunidades en relación a la inserción en el trabajo formal de la población proveniente de Cercanías?

¿Cómo se podrían superar las dificultades que se observan?

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

- Entrevista a integrantes de ETAF - Estrategia Nacional de Fortalecimiento Familiar – Cercanías

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista:

Fecha de realización:

Lugar de realización:

Duración de la entrevista:

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- **Explicitación de las reglas de la entrevista:**

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la/s persona/s entrevistada/s

Rol que cumple/n en el programa:

Cantidad de integrantes del ETAF:

Formación:

Tiempo que hace/n que trabaja/n en el Programa:

3) Corpus de la entrevista

- **Equipo técnico de Atención Familiar**

¿Cómo describirías/n tu/el trabajo en Cercanías? (intervenciones familiares, coordinaciones con instituciones y organizaciones, tareas administrativas, participación de redes como nodos de familia, entre otros)

- **Principio orientador – Interinstitucionalidad**

¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

¿Consideras que existen algunos integrantes que han participado más activamente en pro de los objetivos del programa que otros/as? ¿Por qué?

Entre los distintos actores que participan de la Estrategia Interinstitucional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es uno de ellos, ¿qué participación observan de este en el programa y en territorio?

¿Cuentan con un referente del MTSS a nivel central o como realizan las coordinaciones con este ministerio?

¿Cuáles han sido los acuerdos, propuestas o resultados construidos para trabajar con la población beneficiaria con respecto a la dimensión trabajo por parte del MTSS o de otros actores?

¿Ello se ha logrado en el tiempo correspondiente según las necesidades y procesos familiares abordados?

¿Estos acuerdos en qué aspectos funcionan correctamente y en cuáles no?

- **Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo**

Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

¿Cuál ha sido el vínculo de dicha población con el mercado laboral formal?

¿Qué relación mantiene con el trabajo informal?

¿Sus ingresos únicamente consisten en prestaciones sociales?

Durante el proceso de implementación del programa, ¿existen datos sobre la cantidad de sujetos que se vinculan con el trabajo formal?

¿Cuáles son las particularidades de estas trayectorias?

¿Cómo es la inserción a dicho mercado?

¿Qué estrategias han utilizado para que esta inserción se concrete y sostenga?

¿Con qué dificultades y ventajas se encuentran?

¿A qué tipos de trabajos se accede?

En estas trayectorias, ¿qué importancia se le otorga y qué rol juega el trabajo y acompañamiento del ETAF al sujeto?

En caso de no concretarse la inserción, formal al mercado de trabajo, ¿las familias participantes acceden a trabajos informales y/o a otros programas asistenciales?

¿Qué características tienen estos trabajos informales?

- **Cercanías y los programas de trabajo protegido**

En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿la población beneficiaria ha participado en ellos?

¿Cuántos sujetos accedieron a estos programas?

¿Existen acuerdos entre Cercanías y los programas de trabajo protegido que se implementan en el país?

¿Cómo se trabaja el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?

¿Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica: programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal o/y vínculo con lo ilegal?

En caso de suceder, ¿qué reflexiones les inspira dicha situación?

- **Líneas de trabajo realizadas entre Cercanías y MTSS**

Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, una de ellas son los Centros Públicos de Empleo (CEPE), ¿han trabajado en conjunto?

¿Qué resultados tienen las acciones propuestas por parte del CEPE?

Existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

¿Cómo se implementa y qué características tiene la inserción laboral posterior a la formación recibida por parte de INEFOP?

- **Egresos y seguimientos de familias participantes de Cercanías**

¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias?

¿Cómo se ha llevado a cabo el trabajo en conjunto con instituciones o organizaciones en territorio que realizan el seguimiento de las familias que egresaron?

¿Cuáles son las características de las condiciones de existencia en las que se encuentran las familias una vez finalizadas las intervenciones?

- **Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa**

Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideran que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo?

¿Qué reflexiones entienden que promovió Cercanías sobre esta cuestión?

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

i) Entrevistas en profundidad

1) Entrevista a representantes de MIDES en Cercanías (organismos responsables de la implementación de Cercanías e integrantes de la Unidad de Gestión) (E1: MIDES en Cercanías)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 1

Fecha de realización: 03/07/2017

Lugar de realización: Mides - Cercanías

Duración de la entrevista: 44 minutos

5) Inicio de la entrevista

b) Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

6) Variables de interés básicas de la persona entrevistada

Formación: Trabajadora Social

Tiempo que hace que trabaja en el Programa: desde junio 2013

7) Corpus de la entrevista

Entrevistador (E): ¿Cómo describirías tu trabajo en Cercanías?

Entrevistado 1 (E1): Yo estoy a cargo, en conjunto con INAU, de coordinar la Estrategia. Coordinar la Estrategia significa establecer los criterios políticos, teóricos, metodológicos. Más que nada, los lineamientos políticos, teóricos, metodológicos. Siempre eso, acordando con INAU y también somos quienes hacemos las coordinaciones y articulaciones, o somos la referencia a la interna del MIDES, o en el caso de INAU, a la interna de INAU, y con el resto de las instituciones.

- Principio orientador – Interinstitucionalidad

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

E1: Son los que gestionan la Estrategia, son quienes establecen los lineamientos teóricos, metodológicos, políticos de la Estrategia, sí en diálogo con las otras instituciones pero son quienes definen, son quienes contratan a los equipos, son quienes se encargan de toda la gestión del programa. Dialogan con las OSC, todo lo que hace a la gestión del programa, lo lleva a cabo MIDES e INAU.

E: ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Yo creo que en el diseño no fue la idea, creo que en el diseño inicial la idea era que cada institución asumiera cierto compromiso. El MIDES e INAU la gestión de la Estrategia, además de poner al servicio las prestaciones que sus organismos tenían y el resto de las sectoriales también hacían parte de la Estrategia y ponían al servicio esto. Creo que hasta el 2015 funciono lo que era la Comisión Político Técnica (CPT) y ahí las sectoriales tenían mayor involucramiento. Se hacían reuniones periódicas, incluso en debatir y compartir estos lineamientos más técnico políticos, en pronunciarse en torno a ello. Luego en 2015 se crea la Comisión de proximidad, y ahí en realidad participan de esta comisión los tres programas de proximidad y las instituciones de los tres programas. Entonces ahí, si bien se siguen manteniendo reuniones, en lo que hace a los aspectos de definición de lineamientos operativos y demás, se encuentran como más alejadas las sectoriales. Yo creo que sí a lo largo del tiempo se ha dado que los que se encargan de la gestión terminen encargándose de casi todo. Con lo bueno y lo malo que tiene eso, creo q lo malo es que todo lo que sale mal o lo que no se logra, de alguna manera termina siendo responsabilidad de MIDES e INAU, y se termina recargando a estas instituciones por más que la Estrategia sea interinstitucional. Queda desdibujado la responsabilidad de las otras sectoriales en la Estrategia.

Como bueno quizás es más operativo, es más fácil dialogar entre dos instituciones que entre ocho, pero sobrecarga a MIDES e INAU todo lo que hace a la Estrategia. Una Estrategia que se definió como interinstitucional porque se entiende que la superación de la pobreza extrema que es el objetivo de Cercanías no es responsabilidad únicamente de MIDES e INAU, sino del Estado en su conjunto.

E:¿Consideras que existen algunos integrantes que han participado más activamente en pro de los objetivos del programa que otros/as? ¿Por qué?

E1: Si, en realidad en el primer período venían participando todas las instituciones, creo que hay instituciones que han dado señales, no sin dificultades, pero señales de compromiso de revisar sus matrices institucionales y sus prestaciones de cara de poder atender mejor a esta población. Por ejemplo en el caso del Ministerio de Vivienda, generó algo que se llama Mitigaciones, que no se había generado previo a la existencia de los programas de proximidad. Es una prestación que implica mejoras en las

condiciones de vivienda, no es una política de vivienda y de hecho lo incluyó en el presupuesto quinquenal. Hay un apartado en el presupuesto que habla de la Precariedad Habitacional que se va a dirigir a los programas de proximidad, destino una parte de su presupuesto hacia eso. Uno puede decir es escaso para lo que es la demanda pero bueno se hizo esa modificación.

En el caso de BPS que como sabemos atiende a la población contributiva mayoritariamente o a quienes tienen pensión y ese tipo de prestaciones, se logra que existiera un cupo de 50 AYEX, son ayudas especiales con algún nivel de discapacidad, que es una población no contributiva generalmente y que aún no tiene pensión. Es con cupo pero hubo esa modificación.

Más difícil ha sido con los prestadores universales, ANEP generó un grupo de trabajo que cuando se encuentra una dificultad de inserción a nivel de primaria desde Cercanías, nos comunicamos con este grupo de referencia para que ellos puedan destrancar todo aquello que no se destranca a nivel local.

En el caso de salud, sí se han logrado algunas conexiones, accesos, pero siguen habiendo desde la sectorial agujeros grandes en salud mental y salud bucal. Desde las evaluaciones nos dicen eso.

En el caso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha sido el gran ausente, de hecho en este período (desde el 2015) directamente no está participando en la Comisión de Proximidad, en el anterior sí participó un representante pero no se ha logrado generar ninguna prestación que se adecue a la población. Ha ido en algunas ocasiones un representante de INEFOP y no se ha logrado, más allá de algunas capacitaciones vinculadas a INEFOP o de INEFOP en articulación con la UTU, una prestación de empleo que se adecue a esta población. De hecho, si uno ve las evaluaciones de Cercanías, lo que es generación de ingreso o de empleo tiene que ver con algún trabajo protegido al estilo de Uruguay Trabaja, Emprendimientos Productivos, inserción en alguna Cooperativa Social pero van por ahí las estrategias. La verdad que no se ha logrado un diálogo para que se genere un programa, una política que pueda atender estos perfiles de la población que como sabemos tiene escasa formación, los hábitos muchas veces relacionados con el mercado formal no están adquiridos por que es población que sí trabaja pero en condiciones de precariedad, informalidad.

E: ¿Cuál es la frecuencia y modalidad de trabajo en conjunto de la interinstitucionalidad?

E1: La Comisión de Proximidad se reúne más o menos una vez por mes, hoy en día no están participando todas las instituciones, quienes participan son salud, BPS y vivienda, no están asistiendo ni ANEP ni MTSS ni algunas otros organismos. INAU y MIDES están yendo. Cuando recientemente se armó esta comisión participó OPP por que Uruguay Crece Contigo tenía vínculo con ellos, en algún momento vino el MEC que tenía vínculo con Jóvenes en Red y Ministerio de Deporte. La coordinación de este espacio está a cargo de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES.

E: Entre los distintos actores que participan, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ¿desde qué momento forma parte de Cercanías?

E1: Desde el inicio, desde el 2012 que se conformó Cercanías.

E: ¿Participó en el proceso de piensó y diseño del programa?

E1: Entiendo que sí, yo no estaba pero se pensó a nivel de la Comisión.

E: ¿Qué objetivos se propuso este actor para trabajar con la población destinataria?

E1: En realidad los objetivos que se pusieron todas las sectoriales fue poner a disposición, a grandes rasgos el compromiso que asumieron, las prestaciones que ya tenían y revisar sus matrices institucionales, en el sentido de poder generar prestaciones sino las hubiera, sino estaban llegando a esta población, qué generar para que llegara.

E: Particularmente en el proceso de implementación de la Estrategia, ¿cuál ha sido el mecanismo de comunicación y qué instancias de planificación y articulación existen entre el programa y el MTSS?

E1: El MTSS desde el 2013 que yo me integro hasta el 2015 ha participado de la Comisión Político Técnica que venía un representante y hacía parte de las discusiones, se llegaron a tener algunas reuniones en el Ministerio de Trabajo para ver la posibilidad de generar mejores articulaciones o soluciones a los problemas existentes, no se lograron grandes resultados, en realidad no se logró ningún resultado. Ya te digo, en este período no está participando, no tenemos directamente vínculo con el Ministerio de Trabajo.

E: En 2013 se creó un documento llamado “Modelo de atención” donde se presenta la Estrategia y en 2016 se editó nuevamente un escrito “Modelo de atención”, ¿existen diferencias entre uno y otro con respecto a la dimensión trabajo?

E1: No, en relación a eso no. El Modelo de atención es el que atiende a los lineamientos metodológicos, de intervención, es más una orientación para los equipos. Después está el Manual de Procedimientos que ahí se indica a los equipos cómo actuar y a donde derivar según la dimensión a trabajar. Si quieren trabajar trabajo, en realidad se pone lo que se conoce y a donde se puede conectar. Ahí no ha habido grandes cambios, se colocan los Centros Públicos de Empleo, pero como te digo al no haber prestaciones exclusivas para estos programas y para esta población, se ponen en términos generales las prestaciones que existen que puede acceder cualquier programa.

- Líneas de trabajo realizadas entre Cercanías y MTSS

E: Para conocer el trabajo realizado en conjunto entre MTSS y Cercanías, ¿cuáles son las líneas de trabajo que se han planteado?

E1: No, se logro. Así como si se lograron acuerdos con el BPS o con el Ministerio de Vivienda y ANEP generó este grupo de trabajo, ASSE puso una referencia para consultar, eso no se ha logrado con el Ministerio de Trabajo.

E: Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, una de ellas son los Centros Públicos de Empleo (CEPE), ¿existe vínculo con estos?

E1: Es el mismo vínculo que puede establecer cualquier programa. Si miras el Manual de Procedimiento, se indica qué son, qué funciones tienen, y en general son los equipos que se contactan con los CEPEs para conocer un poco, porque cada CEPE tiene características distintas y se contactan con las empresas de la zona, y de acuerdo con las ofertas que tiene se ve que se adecúa a esta población en concreto. No hay referente de los CEPEs para la Estrategia porque esa conexión la hacen los equipos. Se han dado algunas conexiones pero tampoco es que, por que también es verdad que es una población que tiene escasa formación y tiene un impedimento grande que tiene que ver con los cuidados. Entonces hay que atender varias dimensiones para pensar una inserción en el mercado de trabajo formal, primero que la formación se adecúe a lo que pide el mercado de empleo y también que la familia tiene que tener resuelta cuestiones mínimas de cuidado para que sea posible y a veces todo eso es muy difícil.

E: Existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

E1: INEFOP tiene diálogo con el MIDES y ha ofrecido sobre todo con un convenio que tiene con UTU algunos cursos de formación y ahí hemos logrado postular algunas familias y no ha sido mucho más que eso.

E: ¿Cómo se implementa y qué características tiene la inserción laboral posterior a la formación recibida por parte de INEFOP?

E1: No, no hay información. No ha sido algo que sea en gran dimensión que tenga un impacto relevante, algún caso puntual.

- **Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo**

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

E1: Lo que te decía hoy, depende mucho de cómo se conforme la familia pero hay trabajo, en general hay trabajo precario, informal, alguno vinculado más a la recolección de residuos, hay de todo, pero cuando lo hay es informal y precario. Muchas veces son jefas mujeres de hogar solas con niños a cargo y ahí es más difícil y los únicos ingresos son prestaciones, pensiones.

E: Durante el proceso de implementación del programa, ¿existen datos sobre la cantidad de sujetos que se vinculan con el trabajo formal?

E1: Existen datos, está como meta a trabajar y ahí tenemos los reportes de monitoreo en qué medida se logra trabajar y se logra total o parcialmente. Muchas veces eso se logra por la inserción a un programa de empleo protegido como Trabajo por Uruguay. No es de las metas que se logran más. Muchas veces se accede a un Emprendimiento o se integra a una Cooperativa Social, sobre todo hay alguna experiencia puntual de Emprendimientos Productivos.

E: En estas trayectorias, ¿qué importancia se le otorga y qué rol juega el trabajo y acompañamiento del ETAF al sujeto?

E1. Es importante por la generación de ingresos, el ETAF contacta a las familias con estas estrategias, tiene un rol clave en acompañar y sostener esa estrategia, por ejemplo si se logro un emprendimiento o la inserción a Uruguay Trabaja. Muchas veces los equipos lo que han hecho, sobre todo en el Cerro es, un poco el trabajo que debería hacer el CEPE, es ir hacia las empresas e intentar vincular posibles vacantes con las familias. Eso se ha logrado y tienen un rol clave de referencia y acompañamiento y en lo posible si pueden de formalización de esos casos, si es posible formalizar el emprendimiento que se generó, que es muy difícil que se logre.

- **Cercanías y los programas de trabajo protegido**

E: En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿la población beneficiaria de Cercanías ha participado en ellos? ¿Existen acuerdos entre Cercanías y los programas de trabajo protegido que se implementan en el país?

E1: Sí, en caso de Uruguay Trabaja, hay un cupo de 17 lugares para Cercanías por cada vez que se abre el programa y ahí los equipos postulan a nivel nacional. Son 27 lugares para toda la División, de los cuales 10 son para el SAF y 17 para Cercanías. Esos son cupos directos, después se pueden postular como cualquiera y van a sorteo.

E: ¿Cómo se trabaja el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?

E1: Lo que pasa en general, en todos los casos de Uruguay Trabaja y en Cercanías que hay dificultad de continuar con una inserción laboral. Uruguay Trabaja está realizando una evaluación de impacto, yo no se lo que da pero me parece que es muy difícil que sostenga una inserción laboral o que se genere un emprendimiento, una cooperativa. En general, es esa experiencia y existen muchas dificultades para la continuidad.

E: ¿Esta población decís que está en un circuito, en relación a lo laboral, que implica un programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal?

E1: Sí. Pueden haber excepciones pero creo que presenta muchas dificultades.

- **Egreso y seguimientos de la población beneficiaria del programa**

E: ¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias?

E1: La intervención de Cercanías es 18 meses, con posibilidad de extenderlo a 24, luego de que la familia egresa existió desde 2014 un compromiso con DGNT del MIDES y con INAU y con los servicios territoriales de INAU, que son CAIF, Clubes de Niños y Centros Juveniles, para que se encargaran del seguimiento de las familias durante un año más. Aquellas familias que egresaran del programa y tenían niños, niñas y adolescentes en la órbita de INAU, el seguimiento se encargaba INAU. En aquellas familias que no estaba

esta inserción, se encargaba el MIDES y la DNGT, específicamente las OTEs y los SOCATs. Se les pedía a estos servicios que sobre todo monitorearan las metas que se habían logrado desde Cercanías, o sea que lo que se logró, no caiga. Esto se realizó, no sin dificultades, los servicios se vieron un poco desbordados con la cantidad y las posibilidades de hacer los seguimientos. Recientemente se acaba de rediseñar ese seguimiento de egresos y lo que se acordó es hacer el seguimiento de Cercanías pero solo de aquellas que tienen prestaciones que requieren seguimiento. Por ejemplo si las familias tienen un subsidio de alquiler por dos años y el ETAF tramita esto en el correr de la intervención por lo tanto la familia egresa y necesita que sigan acompañados, ahí va a corresponder a OTE o a quien le corresponda. Así también con otras prestaciones como AYEX de BPS es por dos años y necesita un seguimiento, al igual que Acogimiento Familiar. O que se haya empezado la gestión de prestaciones como la pensión por discapacidad que lleva su tiempo y hay que acompañar la gestión.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideras que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo?

E1: Señalan la gran debilidad que hay en esta dimensión. Lo que resaltan todas las evaluaciones, cuantitativas, de impacto es la dificultad que tiene esta Estrategia para lograr cambios significativos en lo que tiene que ver con los aspectos materiales, en los ingresos, la vivienda. Se valora como muy positivamente que el programa llega a la población que se pretendía llegar de extrema pobreza, se valora tanto por las familias como por el programa la metodología de proximidad, el poder conocer de cerca, el poder acompañar. El tema es que el programa intenta hacer ese vínculo entre las sectoriales, ahí se ve interrumpido y es ese vínculo que permite la integración de esas familias, entonces y eso entra el empleo. Se logra problematizar y abordar más en los aspectos psicosociales, no sin dificultades porque por ejemplo sino hay un servicio de Violencia Doméstica para derivar también es difícil. Se tienen mayores éxitos ahí, que en las posibilidades de cambiar las condiciones materiales. En eso los ingresos es fundamental y también se señala la imposibilidad de mejorar en ese sentido, más allá de los ingresos de las prestaciones asistenciales, el ingreso vía generación de empleo ha sido una dificultad.

E: ¿Cuáles son las tensiones, obstáculos y oportunidades en relación a la inserción en el trabajo formal de la población proveniente de Cercanías?

E1: Hay como varias dimensiones, lo que dificulta es que en general es población que tiene muy bajo nivel de formación y que tiene problemas con los cuidados, entonces estas cuestiones confabulan a que la oferta laboral a la que puedan acceder sea de mala calidad, de bajos ingresos, precarizada, informal. Y cuando acceden a un empleo formal, es un empleo cuyos ingresos a veces ponen en tensión esto de que si hago todos los esfuerzos que tengo que hacer

para acceder a este empleo formal por 10 mil o 14 mil pesos, que implica tomarme dos ómnibus, salir de mi barrio, prever un cuidado en general pago, o si me quedo en mi casa y pierdo dinero pero en realidad tampoco pierdo tanto. La oferta laboral a la que pueden acceder también es precaria y en una población que tampoco tiene hábitos de trabajo porque el trabajo formal y de calidad no ha sido parte de su trayectoria de vida de la familia. Es una población que trabaja, que genera ingresos pero el tema es en qué condiciones y de qué calidad y qué oferta le da el Estado a esta población.

Este programa no ha logrado no ha generado impacto en cambiar las condiciones de vida de las personas, de hecho ahora el programa está revisando un poco su diseño porque en realidad lo que se propuso era justamente esto, no lo está logrando y más ahora donde las sectoriales no están participando activamente, es como seguir proponiéndote algo cuando en realidad sistemáticamente no lo estas logrando. Por otro lado, también implica que si esto no lo logre, acompaño aquello que si puedo lograr, que vayan a la escuela, que tengan los controles, pero implica una renuncia de que lo que no logre entonces a quien le paso esa responsabilidad, decimos no lo pude lograr y ya está. Es como qué hacemos antes lo que las evaluaciones nos devuelven. Otra cosa que recuerdo en relación al MTSS, el que participaba como representante en la CTP era un técnico no más del ministerio, un Trabajador Social, y actualmente está trabajando en la órbita privada. Trabajo es el gran debe, es como población MIDES, población INAU y superar la pobreza sin un ingreso medianamente digno, sin una vivienda digna, sin acceso a la educación, de hecho Cercanías se diseña diciendo eso, tiene que estar todo esto para que la gente pueda salir y por eso interinstitucional. Yo llego cuando Cercanías ya estaba diseñado, y en la CTP se intentó hacer documento orientador, no se logró finalizar, no generaba ninguna prestación específica para esta población, orientaba qué cosas era recomendable hacer. En realidad las cosas que se han logrado, es porque los equipos salen a trillar, se ponen eso al hombro y consiguen empresas como el ejemplo del Cerro, nosotros no se los pedimos pero es por eso que sale.

E: Muchas gracias

8) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

2) Entrevista a representantes de INAU en Cercanías (organismos responsables de la implementación de Cercanías e integrantes de la Unidad de Gestión) (E2: INAU en Cercanías)

a) Identificación de la entrevista
Número de la entrevista: 2
Fecha de realización: 10/07/2017
Lugar de realización: INAU - Cercanías
Duración de la entrevista: 36 minutos

1) Inicio de la entrevista

c) Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la persona entrevistada

Formación: Trabajadora Social

Tiempo que hace que trabaja en el Programa: principios de 2016, anteriormente coordinadora del equipo de supervisores.

3) Corpus de la entrevista

Entrevistador (E) ¿Cómo describirías tu trabajo en Cercanías?

Entrevistado (E1): Intenso, desafiante, muchas veces contradictorio más que nada por el ideal al que uno quiere llegar y en el medio todo lo que hay que no hace posible que los objetivos del programa por lo menos se cumplan 100 %. La modalidad de gestión que tenemos nosotros, por lo pronto desde INAU, es de estar acompañando en todo lo que son los procesos con los equipos, las supervisoras, más allá de los roles que podemos tener, que estamos bastante distanciadas de lo que es el trabajo con las familias, si igual estamos por características más personales, con todo lo que son las situaciones familiares, con situaciones de los equipos, con todo el despliegue que hay que tener más de la interinstitucionalidad, más ese rol político que me toca estar que no siempre entiende lo que sucede a nivel de la realidad.

- **Principio orientador – Interinstitucionalidad**

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

E1: Creo que cuando surge el programa había o por lo menos se asume una responsabilidad de toda la sectorialidad de formar parte de la Estrategia. Ahora creo que MIDES e INAU por características de tener experiencia en gestión quedamos, para INAU creo que hay una apuesta importante en poder seguir teniendo proyectos y programas que tengan que ver con la ejecución de algunas políticas y creo que ahí hay un interés de estar cerca de todo lo que se podía abrir con este programa. MIDES supongo que en el compromiso político asumió también. Son dos organismos, INAU es una institución, que trabajan o por lo menos tienen un fuerte compromiso con la pobreza extrema. Me parece que por ese lado también hubo una definición de que seamos quienes llevemos adelante esta Estrategia, no que tengamos todas las respuestas de las definiciones, que de hecho, ha quedado como muy sesgado.

E: ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Puede ser si se considera como el discurso que hay latente de que MIDES e INAU se hacen cargo de la pobreza, de todos los excluidos y demás, capaz que incide en que el resto diga: esto es un problema de MIDES e INAU porque es la población que ellos trabajan. Ahora no se si eso lo que está jugando, yo creo que hay un sistema, una matriz de protección social muy débil, se partió de que había una base para poder comenzar a profundizar. Yo creo que no había base y muy fragmentado, con sistemas universales que no están pensado para las particularidades, eso también hace que el rol de las otras sectoriales no sea el mismo.

E: ¿Cuál es la frecuencia y modalidad de trabajo en conjunto de la interinstitucionalidad?

E1: Se paso por varios períodos, un primer momento donde mensualmente había instancias de trabajo, donde incluso quienes participaban tenían cierta incidencia política. Después hubo un momento en el que comenzó a decaer esas instancias en cuanto a producción, en cuanto a acuerdos y en cuanto a la participación de algunos decisores políticos. Había una participación de técnicos que representaban institucionalmente pero que no necesariamente eran los que podían decidir algunas cosas. Después hubo un período, 2015 – 2016, donde quedó sin efecto la Comisión Político Técnica y pasó a ser la Comisión de Proximidad. Creo que un punto de inflexión para volver a pensar ese espacio fue con la asunción del nuevo gobierno, donde el Consejo de Políticas Sociales es el que asume el rol de articular toda la interinstitucionalidad. Ahí hubo que esperar procesos, tiempos y demás y ahora se está reuniendo cada dos meses y no participando todas las sectoriales.

E: Entre los distintos actores que participan, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ¿desde qué momento forma parte de Cercanías?

E1: El MTSS formó parte en el acuerdo escrito por que ha sido un gran ausente, realmente no participa de las instancias de la comisión más política y

tampoco, porque podría no participar de esas instancias pero sí pensar en un conjunto de acciones que posibilitarán a estas familias acceder a puestos de trabajo y no lo hace.

E: ¿Qué objetivos se propuso este actor para trabajar con la población destinataria?

E1: Revisando los acuerdos que hubo con cada una de las sectoriales, creo que en todas, salvo MIDES e INAU, que eso habría que ver sus inicios por qué se definió de esa manera, la participación son, y por lo pronto se comprometían a cuestiones muy generales. Ninguno o por lo menos por escrito no quedo que debían de comprometerse en dar respuesta o dar soluciones a los problemas que refieren a trabajo, educación, o a vivienda. Eran como cuestiones muy generales, donde se comprometían a participar de las instancias de articulación con el resto de la interinstitucionalidad, a llegar a algunos acuerdos pero no quedaban establecidos. Eso también me parece que juega en contra, y otra cosa que no se hizo, creo y que podría haber sido oportuno, es a determinado tiempo una revisión de esos acuerdos. Volver a sentarse todos los que firmaron los que firmaron los acuerdos y ver en qué situación cada uno está, de participación, de conocimiento y demás.

E: En 2013 se creó un documento llamado Manual de Procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones, y en 2016 se editó nuevamente, ¿se distingue uno de otro con respecto a la variable trabajo?

E1: No, más que nada porque hay una definición política que Cercanías, siendo interinstitucional y que hay un compromiso de todos de poder dar algunas soluciones a la pobreza extrema, creo que es algo que hay que revisarse porque está nombrado y forma parte pero no hay un compromiso de asumir en tema empleo con estas familias.

- **Líneas de trabajo realizadas entre Cercanías y MTSS**

E: Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, una de ellas son los Centros Públicos de Empleo (CEPE), ¿existe vínculo con estos?

E1: Quizás nosotros hicimos más la parte de coordinación, se tuvo un acercamiento con INEFOP que tienen que ver más con formación. Después a nivel de los equipos en territorio, yo creo que los equipos se mueven por todas partes y sí buscan alternativas. Creo que con CEPE se han acercado, contactado, y de más. No siempre las familias con las que se trabaja pueden acceder a lo que se está ofreciendo, hay determinadas competencias que se les pido que no siempre las tienen y eso dificulta. Quizás algunas familias sí entran y otras que no.

E:Entonces con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

E1: Ahí lo que hubo fue una explicitación de que estaría bueno que desde Cercanías se manejara los cursos que se podían abrir en los distintos lugares del país, a su vez, si se podía habilitar un espacio para proponer una formación, que de repente entre varios equipos de un mismo territorio pudieran

proponer pero quedó como explicitada la necesidad y de más. Después los equipos se han movido pero no es algo institucionalizado, hay una apertura de INEFOP pero como cualquier otro programa, no hay una priorización para proponer algunas cosas. En una primer etapa, en un primer tiempo, parece que hay que priorizar algunas familias, eso no se ha logrado, quedo explícito, se dijo que sí, que hay mucha voluntad de que podamos acercar propuestas pero ta no hay una priorización. Incluso INEFOP tiene cursos que ni siquiera podrían acceder por que te piden primaria terminada o por lo menos algunos años de ciclo básico, entonces estamos como en ese agujero negro que hay de falta de respuestas para un población que no va a acceder, no va a acceder a un mercado laboral formal por las condiciones que durante muchos años han estado y quizás de la búsqueda de otras alternativas de empleo no hay mucha alternativa.

E:¿En relación con lo laboral, surge en algún momento el sector privado, el sector empresarial, a los efectos de considerar la inserción de la población de Cercanías?

E1: También como trabajo de los equipos, no algo que este establecido. Creo que ahí tenemos un déficit como programa pero los equipos se han movido, hay varias experiencias en el Cerro, en donde los equipos han contactado a algunas empresas y han insertado a algunas personas, también es bastante incipiente pero ha habido como experiencias. En Canelones también ha habido algunas, pero más por motivación de los equipos y por que los equipos mueven.

- **Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo**

E:Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

E1: Si me rijo con las evaluaciones parecería que hay poco impacto de cuando inician a cuando terminan el programa, hay poco impacto con lo que tiene que ver con la materialidad, lo que si hay impactos en lo que tiene que ver con la dinámica familiar, con lo subjetivo, con los vínculos, en ese sentido hay. Hay algunos logros que refieren, mayoritariamente los logros que se dan son por propuestas que hacen los equipos que por lo que la institucionalidad puede brindar al programa, los equipos mueven muchas cosas y logran que algunas cosas salgan. Hay experiencias con salud, hay experiencias con educación. Con respecto al mercado laboral, las familias que inician son familias que están en situación de indigencia, que por algo fueron seleccionadas para este programa, en general, son familias que vienen de generaciones de extrema pobreza, generalmente lo que tiene que ver con trabajo no es el trabajo formal que nosotros queremos de alguna forma incluir, por lo menos hay como un tiempo que transitar con estas familias con cuestiones que tengan que ver si con aspectos más de trabajo, de lo que implica un trabajo formal, de ahí a que tiene que haber condiciones previas para que realmente pueda suceder, desde el cuidado de sus hijos, cuestiones más de capacitación, formación, educación y otros aspectos como la vivienda, la inmediatez porque son familias que

realmente viven el día a día entonces pensar en una estructura más formal, mas estructurada y demás también requiere de cosas intermedias por lo menos, aunque en el programa el objetivo sea la inclusión, la inclusión necesariamente sea por el mercado laboral formal pero también al inicio se pensaba este programa como el puente a los servicios universales que tampoco esto paso.

E:¿Consideras que existen trayectorias de dicha población con el mercado laboral formal? ¿Cuáles son las particularidades de estas?

E1: Hay experiencias, creo que no son la mayoría. Hay experiencias donde se han insertado formalmente en cuestiones obviamente que tienen que ver con servicios, algunas que recuerde ahora con empresas de limpieza en un hospital, donde tuvieron que hacer una capacitación y demás. En ventas en algunos centros comerciales sobre todo mas en el interior, hay experiencias, lo que no podemos decir que el impacto sea importante porque es mínimo y no hay a su vez algo que apoye a esa persona que logro insertarse, habría que tener una batería de acciones que apoyen para que sostengan y los equipos pueden hacer algunas cosas pero en otras se requiere del otro, de la institución, de que el sistema educativo entienda de que para que trabaje es necesario que este niño permanezca toda la jornada en el centro escolar y no que porque por cuestiones de conducta se retire antes de tiempo. Como que hay que un montón de cosas que hay mejorar. Lo que sí hemos trabajado mucho y ha habido casos, desde INAU hay una prestación que se llama Fondo Proyecto Familias, que es un fondo que se tenía por Proyectos Calle, como de prestaciones que se daban en un momento para familias que tenían niños en situación de calle y eso generó un fondo que los equipos pueden con las familias armar una propuesta, que podía ser recreativas, etc. Ahí vimos también la necesidad de poder apoyar con cuestiones como emprendimientos que ya vienen teniendo y que esto podía reforzar. De 80 o 90 del año pasado hasta ahora, han salido como 90 Fondo Proyectos y más del 50% han sido para emprendimientos, donde las familias ya tenían venta de ropa en feria y lo que se hizo fue acompañar y apoyar, donde tenía una mesa sin nada, se logró una mesa, un toldo y pueda ir y sacar permisos para otra feria y se compró material, materia prima y se acompañó a esa persona y cómo puede sacar de lo que gana. Hay muchos de jardinería, que ya lo venían haciendo y lo que se hace es fortalecer eso. La mirada laboral está en los planteos, en algunas están, pero la respuesta que se le tiene que dar no pasa por la inserción en la formalidad, que es el camino al que hay que ir, eso seguro, pero creo que en el mientras hay que facilitar este tipo de respuestas.

- **Cercanías y los programas de trabajo protegido**

E: En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿la población beneficiaria de Cercanías ha participado en ellos?

E1: Con Uruguay Trabaja tenemos prioridad con algunos cupos, que lo tiene también Jóvenes en Red y UCC. Creo que hay 40 cupos para Cercanías en Uruguay Trabaja por lo que de alguna forma hay una prioridad.

E: ¿27 puede ser que me haya dicho Beatriz? 17 para Cercanías y 10 para lo que era la Oficina de Derivación.

E1: 40 estábamos teniendo, capaz que 40 para las dos Oficinas. Bueno nos tenemos que fijar, yo lo que recuerdo es que cuando inicia el período de inscripción creo que teníamos 40 cupos en general, los cuales a veces se cubrían y otras veces no llegábamos a cubrirlos. Pero si tenemos, con Barrido Otoñal lo mismo.

E: ¿Con Barrido Otoñal hay un acuerdo con Cercanías?

E1: No hay un acuerdo, si los equipos ha habido situaciones porque justo en la zona hay una OSC que está convocando, entonces los equipos se mueven y acercan a las familias. Con Uruguay Trabaja si por que ta es de MIDES y ahí hay un compromiso de priorizar. Con Barrido Otoñal, si cae en el sorteo como cualquier otro y hemos tenido alguna suerte, algunas familias han salido.

E: ¿En relación a Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos?

E1: Formales? No. Lo que hemos tenido, es esto. Hemos trabajado bastante con Emprendimiento de MIDES pero no ha habido una formalización de lo que vienen haciendo. Eso hay una cuestión de lógica, porque si se arman un monotributo, tiene un costo fijo y si no salen a trabajar. Hay como muchas cosas que ponen en la balanza, y no consideran como podemos considerar cualquiera de nosotros que quizás el tener la caja de jubilaciones, no. Porque realmente lo que están pensando es el vivir el día a día, pensar cuando deje de trabajar y eso, las familias no lo piensan, no es lo que tienen por lo menos como norte.

E: Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica un programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal, ¿qué reflexiones se realizan en torno a tal afirmación?

E1: Se termina generando eso, por esto mismo, porque creo que las políticas universales no están preparadas para atender la singularidad, el universal es para todos, todos son iguales, y estas familias, estas personas no tienen todas las oportunidades para realmente tener condiciones de vida mínimas como para poder empezar a pensar en un trabajo más formal. También es una responsabilidad de los programas como trabaja esto, los aspectos más asistencia, porque creo que asistir no está mal pero a su vez ir trabajando para promover mas capacidades y de más, para eso tenes que tener las condiciones básicas satisfechas mínimamente. Si una persona no tiene que comer todos los días, difícilmente pueda pensar en otra cosa. Entonces ahí creo que por el núcleo que Cercanías está interviniendo, que no son familias que recientemente viviendo situaciones de pobreza, o situaciones de pobreza que

igual pueden tener algunas cosas cubiertas. Estamos hablando de ese núcleo que realmente estaba hundida cuando empiezan a surgir todas estas políticas, entonces al llegar a esto, tendríamos que haber estado preparados para poder dar respuestas a estas situaciones, y que seguramente hay situaciones con las que trabaja Cercanías que deban tener un apoyo del Estado de por vida, pero hay otras situaciones que no, que con determinados recursos materiales puede lograr, quizás no en la generación de estos adultos pero si en la de los niños, son procesos a largo plazo. Revertir situaciones de extrema pobreza lleva mucho tiempo, pero tiene que haber determinados soportes para que eso se pueda realizar. Ahí creo que todavía nos falta.

- Egreso y seguimientos de la población beneficiaria del programa

E: ¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias?

E1: Si bien están estipulados protocolos de egresos de las familias de Cercanías y los seguimientos, lo que podemos por lo menos decir, analizar, es que no se ha podido dar seguimiento a las situaciones que han egresado porque digamos quienes egresan, ya sea por metas cumplidas o por tiempo de intervención, el seguimiento lo hace INAU o MIDES dependiendo, dependiendo de que si había algunos de los niños que estuviera en un servicio de INAU, le corresponde el seguimiento a INAU y sino el seguimiento lo hace el MIDES. Con lo que nos encontramos es con que incluso los servicios de INAU no pueden dar respuesta a esos seguimientos, por falta de recursos, por falta de tiempos, por distintos motivos y a su vez MIDES lo mismo. Ahí nos devuelve a la interna de cada institución, tanto de MIDES como de INAU, también a que población están llegando los servicios de INAU, si a esta población no llegan, no acceden. Estos servicios que tienen trabajo familiar, realmente no tienen capacidad para hacerlo, entonces en eso nosotros venimos haciendo una evaluación del seguimiento que se vino haciendo, y no tenemos datos concretos, de ver bien que es lo que está pasando y que es lo que no con las familias que egresaron. Eso es un problema que tenemos, y a su vez creo que el diseño de egreso que se hizo en aquel momento desde programa, volvió a meter a INAU y a MIDES en el centro, y no necesariamente o no siempre el seguimiento de estas familias lo debería hacer INAU o MIDES porque puede ser que en una familia, la señora tenga muy buena llegada a una policlínica y la policlínica puede tener perfectamente la posibilidad de ir monitoreando, al menos lo que se pedía del egreso era monitorear aquellas metas logradas o las que casi se logran pero por tiempo o lo que sea no se dio. No lo hicimos así, ahí creo que las definiciones que se toman en determinados momentos, ahí creo que era la manera también de hacer corresponsable a otros de esto y a nivel incluso local.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideras que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo? ¿Qué reflexiones promovió Cercanías sobre esta cuestión?

E1: Como aportar, aportaron, creo que es como el gran nudo que tiene Cercanías es la vinculación que tiene con el empleo, más que nada pensando en eso en la inclusión e integración que tiene más que ver con este sector, entonces nos devuelven eso, por lo pronto que nosotros venimos diciendo, que hay una ausencia de políticas a nivel político de poder hacerse cargo de esta población, lo dicen claramente que hay una ausencia y que a su vez no podríamos estar hablando de inclusión social o de integración social cuando estamos trabajando con propuestas más que nada informales. En general, es de las metas incluso menos trabajadas por los equipos, a pesar de ser una de las, si uno se pone a ver las metas que los equipos se proponen, de las 31 metas que Cercanías se propone, básicamente se prioriza vivienda, educación, salud; trabajo si bien es una de las metas propuestas es de las más difícil de lograr y alcanzar. Ahí una cosa es en el 2012 donde el impulso era tenemos que apostar por esta meta y ver que podemos hacer, en 2017 si bien los equipos consideran que es una meta fundamental, trasladan que es una meta que menos logros tiene, y que priorizan otras antes que esta por todo lo que el contexto puede ofrecer o no.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

3) Entrevista a representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en Cercanías (E3: MTSS en Cercanías)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 3

Fecha de realización: 17/07/2017

Lugar de realización: Facultad de Ciencias Sociales

Duración de la entrevista: 45 min

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la persona entrevistada

Institución u organismo al que pertenece: Adscrito al ministro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) entre 2010 y 2015

Formación: Asistente Social

Tiempo que hace que trabaja en este rol: 2010 - 2015

3) Corpus de la entrevista

- Diseño y proceso de implementación de Cercanías

E: ¿Cómo describirías tu trabajo en Cercanías? ¿cómo describirías el proceso de la institución/organismo participando de la interinstitucionalidad de la Estrategia?

E1: En Cercanías desde el MTSS en gran parte de mi participación sentí que no había del lado del ministerio herramientas adecuadas a la población de Cercanías. Para darte un ejemplo los Centros de Empleo, por el tipo de vínculo que establecían con la población por ejemplo no solamente con lo laboral, sino con lo simbólico con posibilidades de tiempo que estaba lejos de la población objetivo de Cercanías. Mi trabajo en parte en conjunto con la DINAE tuvo que ver con eso después te cuento. Se elaboró un material en torno a estos temas. Sentí que muchas veces lo que yo podía hacer era un aporte desde mi punto de vista, mas lo que podía hacer ASSE, ANEP, que era una cosa bien en terreno, articulándose y apoyando el trabajo con los ETAF. Eso desde lo que podía hacer una aproximación a mi aporte, estuve desde 2012 hasta febrero de 2015. Entonces yo diría como una primera definición eso, pero después por mi trabajo, que he estado vinculado con algunas cosas surgieron otras que después te voy a comentar pero para empezar eso.

- Principio orientador: Interinstitucionalidad

E: Cercanías es una estrategia interinstitucional, entre los distintos actores que participan, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ¿desde qué momento forma parte de Cercanías? ¿El MTSS participó en el proceso de diseño del programa?

E1: Del proceso de diseño no participó. Se integró posteriormente a través mío.

E: ¿Qué objetivos se propuso este actor (MTSS) para trabajar con la población destinataria?

E1: Como actor estaba bastante solitario, la DINA E son mucha gente, tiene sus lógicas internas, son muy bien pero que moverlo de eso, no era fácil, mas teniendo en cuenta una población objetivo para que la DINA E no estaba enfocada. Digo DINA E porque en aquel momento estaba el INDA también, que en aquel momento dependía del Ministerio, donde alguna cosa se podía hacer, recuerdo que algo hice al respecto, cosas bien puntuales sobre alguna situación, pero eso más lejano porque incluso el propio INDA funcionaba bastante independiente de lo que es el MTSS. Formalmente participaba su director del equipo de dirección entonces la DINA E tenía otra población objetivo en mi visión y después en un trabajo la propia DINA E que surge en otro trabajo que después te comentaré.

Entonces del MTSS está todo lo que es el trabajo, el trabajo decente, etc el tema de formalización compartido con el BPS, pero digamos que la población de Cercanías, salvo algunas excepciones que yo sepa las hubo, estaba lejos de llegar a la formalización en cuanto sostener un trabajo o generar un trabajo más complejo aún. Hubo alguna excepción que yo recuerde, eso eran los objetivos institucionales. Desde el punto de vista mío, desde el lugar que yo ocupaba, era básicamente como poder colaborar con Cercanías que era justamente lo que teníamos, la DINA E, me encontré, bueno lo sabía pero incluso sirvió para otras cosas, pero me encontré con que no había dispositivos ni metodología etc, que ni bien se podía desarrollar y algo se hizo, para la población de Cercanías. Ahí me quede por un lado, dentro del objetivo del Ministerio. Entonces mis objetivos, porque estaba medio suelto por las características institucionales, iban por ese lado y ver cómo podía a partir de los intereses y necesidades de las personas, del objetivo mismo de Cercanías el ministerio podía adecuarse a eso. Cosa que hice. Uno de los primeros pasos fue, hubo un trabajo que se hizo, viendo que había dificultades la pregunta era de qué forma se podían articular instituciones e intervenciones de adquisición de competencias que permitiera que esas personas se fueran insertando en los dispositivos ya existentes y sabiendo que la inserción en esos dispositivos iba a implicar un tipo de apoyo específico. Entonces le planteé a la DINA E trabajar el concepto de trayectorias, no es que la persona está dado sino cómo poder plantear una trayectoria tentativa porque sabemos que las personas son personas y por tanto todo tiene muchas relaciones, pero por lo menos ir armando una especie de hilo conductor de posibles acciones, formas de trabajo, articulaciones con instituciones que favorecían la adquisición de competencias laborales y sobre la inserción en el trabajo formal preferentemente pero bueno, y comenzamos con la formación de un equipo de 3 o 4 y comenzamos viendo buenas prácticas a nivel público y privado qué prácticas había respecto a las poblaciones más vulneradas. Tuvimos un par de reuniones con algunas preguntas guías en el MTSS, estaba lo que era el SIRPA de INAU, el Abrojo, estaba invitado gente de Vida y Educación del ETAF de Barros Blancos. Ahí hicimos una experiencia específica o intentamos hacer, que fue un poco disparador de estas cosas, un poco a partir de mi otro trabajo más en terreno. Pero había otras instituciones que trabajaban estos temas de población más vulnerada, y bueno estaba la gente de la DINA E,

alguna gente de los CEPE, específicamente del CEPE de Pando que estaba teniendo una experiencia con el ETAF de Barros Blancos y que yo había impulsado de armar algo más institucionalmente con INEFOP, que yo no recuerdo muy bien que vida tuvo eso, se que fue complejo, no recuerdo que desarrollo tuvo, porque después yo me fui, porque además gente muy interesante, muy lindo equipo, por lo menos conmigo enganchamos fácil. Más buscando la vuelta, en los ETAF si no andan con creatividad, no funciona, a veces con errores pero por la experiencia en estos campos podían haber errores pero yendo por la dirección correcta. Un equipo fuerte en ese sentido, hicimos eso de buenas prácticas, y hice una sistematización de lo planteado de diferentes temas y a partir de eso empezamos a lograr juntos con gente de la DINA E un material respecto a las trayectorias y como esto se vinculaba con los CEPES, y cómo acomodar este concepto y el concepto ... es como una especie de concepto que podía articular el trabajo interinstitucional en torno a estos temas.

E: ¿Esos materiales están disponibles o son de manejo interno del ministerio?

E1: Yo los tengo, yo el material elaborado por la DINA E conmigo, se lo puedes pedir a Gabriela Rodríguez que forma parte aún de la DINA E. Ella tenía una visión interesante, similar a la mía, había dos miradas institucionales, una visión más tradicional de la acción, y otra más de búsqueda. El resultado fue de encuentro de las dos formas de encarar, hay una tendencia normalmente en un organismo con mucha trayectoria y muy consolidado de ver los problemas en la medida que encaja con lo que uno hace y hay otros que, incluso en esos organismos miran cómo son los problemas y desafíos y ahí ver cómo encaja la estructura, que son puntos de vista distintos pero bueno es como así se hace y no es fácil hacer, desde mi visión, ese trabajo. Pero bueno fue un intento que desconozco en que siguió después de tener una base para la articulación interinstitucional, yo lo interinstitucional lo trabajé en todo el período desde diferentes lugares y bueno por ahí fue un poco el trabajo.

E: ¿Cuáles son las instancias de planificación y articulación entre el programa y el MTSS? ¿Cuál es la frecuencia y modalidad de trabajo en conjunto de la interinstitucionalidad?

E1: Nos reuníamos cada dos meses en la comisión más o menos, no recuerdo bien la frecuencia, quizás a veces una vez por mes.

E: ¿Consideras que existen algunos integrantes que han participado más activamente en pro de los objetivos del programa que otros/as? ¿Por qué?

E1: Si, MIDES e INAU son los que han estado más presentes.

E: ¿Cómo se evalúa el mecanismo de comunicación entre el MTSS a nivel central y los servicios en el territorio sobre todo lo relacionado con Cercanías?

E1: No hay comunicación, los equipos van y se presentan y los servicios actúan como el resto de otros programas. Yo si los equipos me lo solicitaban, ponía en conocimiento por ejemplo a los CEPE sobre alguna situación o equipo que se iba a acercar.

E: En caso de que un ETAF no pueda resolver un problema en el territorio relacionado con la dimensión laboral, ¿tú eres una persona a quien pueden referirse? ¿Cuál sería el mecanismo?

E1: Si y no, yo era el único referente. Fíjate que el ministerio está centrado en otras cosas, tal es así que los CEPE están pensados sí para trabajar con el desempleo pero no estaba la mentalidad para trabajar con los más vulnerables entonces si yo era la única referencia en ese sentido. Lo que pasa que la experiencia con el equipo de Pando surgió en la cancha por otro trabajo donde yo estaba encargado de la Oficina móvil y en una feria por 7 zonas nos pusimos a conversar y dije bueno que están haciendo se puede enganchar con esto otro, y si están trabajando bien con el CEPE de Pando, después confirme que había un buen trabajo con este CEPE y bueno como llevarlo adelante, pensando en algo vinculado a INEFOP pero con características especiales, eso estaba bastante claro. Si vos me decís a la gente le cuesta conseguir trabajo, hablen con Mario, eso era inviable, podían hablar conmigo pero yo más de decirle que lo acompañe en el sentimiento no podía, o hablen con el CEPE pero sabiendo que había matices, te hablo de Pando porque fue que trabaje directamente con Vida y Educación pero yo además la zona la conocía, yo trabaje bastante y sigo trabajando en capacitaciones para el trabajo. Pero cuando me planteaban esa situación, yo hablaba con el CEPE y les decían que le plantearan a ellos la situación, era eso.

E: Existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto para la población beneficiaria de Cercanías?

E1: Yo no recuerdo bien, yo se que tuve algunas conversaciones con INEFOP, no recuerdo en qué quedamos con eso. Tengo la impresión que no hubo mucho movimiento, cuando yo trabajaba en INEFOP antes de que estuviera en el ministerio percibo que había más flexibilidad para encarar esas cosas pero en este momento estaban más con protocolos, que no eran muy rígidos, pero costaba más hacer cosas que se salieran un poco de lo común.

E: ¿Existe alguna relación entre el MTSS y el mercado de trabajo formal del ámbito privado a los efectos de considerar la inserción de la población de Cercanías?

E1: Ninguno.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

E1: Hay un par de estudios cualitativos de Cercanías, una de las cosas que era bastante común de los equipos y que yo tiendo a pensar que era así, bueno a veces los recursos, pero hay más cosas que eso pero los tiempos para trabajar con la gente para los procesos no parecían ser bastante en la mayoría de los casos. Los tiempos de adquisición de competencias o de caminos de inserción social que en población muy vulnerada no parecían corresponderse con la

realidad. Claro que en la mayoría de los casos hubo trabajo que tuvieron su incidencia y que en algunos casos implicaron lo laboral y su inserción mínimamente pero en el resto yo diría que son más bien situaciones que si lo ves son las preparatorias que podían adquirir desde la concepción, por ejemplo de dejar vivir en el corto plazo, pensar en tener un horario, se habla de cultura laboral pero también es la capacidad de pensarse por lo menos en el mediano plazo. La capacidad de pensar en un esfuerzo de hoy con un logro de mañana, que eso ojo no es un problema de la población participante de Cercanías, a nivel de jóvenes, yo trabaje con jóvenes y podían hacerlo pero les costaba, en el caso de Cercanías yo creo que hay un problema más profundo en general, estructurales, en dos sentidos, que ahí ya entramos en una conversación distinta, cuál es el lugar social que ocupan ellos? Cuál es el lugar social de la exclusión? Que tiene según mi visión la exclusión tiene una visión social, no muy buena pero para la cultura dominante y la lógica del poder dominante y por otro lado en las propias familias se establecían lógicas consolidadas de relación, de autoimagen, y de posibilidad de pensamiento, en ese sentido, estructura también como algo, la familia es una estructura que a su vez participa de otras estructuras como todo, un poco la teoría sistémica, por ahí lo veo.

E: Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica un programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal, ¿qué reflexiones se realizan en torno a tal afirmación?

E1: Si, también siempre es una alternativa. Yo no conozco los últimos estudios, pero fijate que cuando yo me fui iban con suerte dos años de programa, son los tiempos, y además ojo ahí se estaba conscientemente generando metodología y teoría con una lógica de generación colectiva del conocimiento, que además eso es algo interesante que yo quiero resaltar como cosa muy buena de Cercanías, y era algo pensado, planificado, cosa que yo comparto como forma de enfoque de la realidad que el conocimiento es individual y colectivo y hay que construirlo aceptando el no saber, que eso era muy interesante incluso en los propios equipos con el tema de control de ansiedades, pero bueno eso es otro tema de construcción de conocimientos, metodología, etc como un fenómeno colectivo. Yendo al tema de cómo puedo ver eso no tengo los elementos, creo que siempre es un riesgo que la gente pueda ver que en la medida que no encuentra alternativas, pero ojo de todas formas yo con respecto al tema de subsistencia ilegal creo que hay que seguir trabajando con la gente no excluirlos, ir trabajando con toda la confidencialidad que implica eso que pueda en lo posible salir de eso, es como el tema de las bocas que meten preso al hombre y está la mujer con la obligación del que está en la cárcel y de sus hijos y sigue con la boca porque no tiene otra con su horizonte, con su capacitación con sus contactos, yo no me pongo de moralista porque lo que importa son las personas pero entiendo en la medida que no hay alternativas, la gente busca alternativas en lo que tiene.

E: ¿Qué características entienden que asumen estos trabajos informales?

E1: En primer lugar baja calificación, bajísima, el gran problema de eso, incluso para un trabajo informal necesitas cierta continuidad, y ahí no se, para poder sostener una boca, qué tipo de competencias precisan para eso, si las personas que están adentro de la boca son de esta población o es más bien otra población, pero lo digo porque es población que puede servir para cualquier cosa dada la extrema vulnerabilidad en la que viven. Fijate que hay problemas psiquiátricos importantes, problemas de discapacidades de distinto tipo por falta de estimulación y de alimentación, que no se si son reversibles o no pero que están interactuando, entonces ahí te pones unas barreras que van mucho más allá de las metodologías que puedan tener los equipos sino que van más allá de los mecanismos o soportes de ese tipo de personas, yo creo que en el Uruguay hay mucho por recorrer en ese tema, nos falta bastante.

- Cercanías y programas de trabajo protegido

E: Con respecto a los programas de trabajo protegido, ¿desde el MTSS se entienden que pueden ser una opción para vincularse con lo laboral para la población beneficiaria de Cercanías? ¿Por qué?

E1: Yo no te puedo hablar en nombre del MTSS, ya no estoy en él, te puedo decir mi opinión y lo que más o menos rondaba entre los técnicos que estaban, esos técnicos, varios de ellos no eran del todo representativos de la lógica común. Yo creo que sí, el trabajo protegido entendido como un escalón en un proceso de autonomía es totalmente necesario.

E: ¿Cómo se trabaja el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?

E1: Hay que ver muy bien, ahí yo creo que hay que tener un enfoque de competencias, cuáles son las competencias a lograr en un trabajo protegido para que tener un trabajo, y a su vez, hay que ver todo el contexto familiar, y qué cosas se cubren y de qué manera para seguir ese proceso pero a su vez una valoración de hasta dónde puede llegar la persona, por suerte a veces la gente muchas veces nos sorprende pero hay que tener un diagnóstico abierto, ojo porque nosotros muchas veces encasillamos, inevitablemente porque es necesario, a la gente para saber en que los encasillamos para tener la cabeza abierta pero creo que es necesario ese concepto, esa lógica de trayectoria que implica una definición de competencias diferentes etapas sabiendo que eso es una propuesta de estrategia pero que no da cuenta de las realidades de la gente que en la cancha con los ETAF y con el cruce de todos los actores, ahí el tema de la visión es central, van a ir adquiriendo diferente, pero el tema es que haya herramientas disponibles y conceptos que se puedan articular realmente fuerte con lo que aportan los ETAF pero va por ahí.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideras que pudieron aportar al

programa en relación a la dimensión trabajo? ¿Qué reflexiones promovió Cercanías y el MTSS sobre esta cuestión?

E1: Yo recuerdo haber visto los números y los míos respecto a la baja inserción de la gente y todo eso, pero no pude sacar conclusiones que sintiera que fueran de algún lado formal, sí desde los ETAF y del grupo de supervisores que por lo menos en aquel momento era gente muy sólida, había un nivel muy técnico de trabajo de la estructura ETAF y lo que estaba apoyando el trabajo de los ETAF, quizás faltó sistematización en aquel momento, pero estaba muy, todo aquel proceso de generación de conocimiento, de sistematización todavía estaba echándose a andar, supongo que ahora habrá avanzado mas pero yo creo que era un buen diseño desde mi visión y muy buena calidad, no por pasarle la mano a nadie, pero las lógicas se generaban y a quienes se eligió para guiar la cosa que eran las supervisiones pero las lógicas, siempre hay excepciones, eran buenas en todo esto pero sobre todo desde el MTSS o desde la DINA, INEFOP y gente que este en programas laborales que podría haber aportado lo suyo desde el ámbito privado, hay todo un diálogo para hacer básicamente con los ETAF y con la estructura de los ETAF para ir ajustando un camino y metodologías más adecuadas y muy atento a las buenas y malas prácticas.

E: En uno de estos documentos evaluativos se hace referencia a lo que fue la Comisión político-técnica y la participación del MTSS en ella. Surge el Manual de las Buenas Prácticas y una reformulación del programa Objetivo Empleo, ¿puede ser?

E1: Buenas Prácticas es el material ese de trayectorias, que se nota que el de trayectorias no llego, que justamente fue a partir de esas buenas prácticas que sistematice, son aportes de diferentes ángulos pero el documento posterior era de ese de trayectorias o itinerarios. Se intento armar con Objetivo Empleo que es un programa enfocado a población vulnerable.

E: ¿Qué aún sigue existiendo?

E1: No se, yo sospecho que si pero dentro ahí Objetivo Empleo tenía elementos que podían utilizarse que fue un poco lo que se vio en los inicios de la articulación interna, y algunos pasos se dieron en la experiencia de Pando – Barros Blancos en ese sentido pero no se en que quedo, no lo recuerdo. Tengo la sensación de que eso quedo como un primer paso pero que faltó profundizar por mas que se habían dado algunas definiciones importantes en la interna del ministerio, no se hasta donde llego la concreción de eso. Muchas de esas cosas cuando terminan los períodos políticos, a veces hay cambios, pasa que, yo le digo el síndrome fundacional, creo que no en mi caso pero por un lado como que uno tuviera que inventar todo y muchas veces hay desconocimiento de cosas, del camino ya trazado, algunos equivocados pero parte no, de todas formas el grueso de la DINA, es el mismo, entonces ahí hay un acumulado que es interesante explorarlo. Objetivo Empleo era una herramienta menos lejana de este tipo de población, tenía subsidio a empresas para estimular pero la experiencia era que no funcionaba mucho por lo menos las empresas no, implicaba otro tipo de relación más cercana con las empresas y ahí se juegan otras cosas por ejemplo el tema de la relación con el estado de las empresas no les cae muy bien.

E: En términos generales, ¿cuáles serían las tensiones, obstáculos y las oportunidades para la inserción en el mercado de trabajo formal para la población proveniente de Cercanías?

E1: Primera gran oportunidad son los propios ETAF y si siguen el sistema de construcción de conocimientos que habían implementado, eso es invaluable, espero que haya seguido avanzando, cosas hecha carne, de prácticas. Siempre está el riesgo por lógicas de poder y de legitimación profesional que hermosos trabajos con muchas citas, mejor puntuados, la gran pregunta es: ¿Eso sirve a la gente? Muchas veces las lógicas internas de elaboración, no te digo Cercanías, pero muchas veces por ejemplo este ámbito tienen más vinculación con lo académico de legitimaciones y de prestigio, que con la población objetivo, las cosas no son blanco o negro pero si lo he visto. Las producciones que hacían para esto pero en otros ámbitos, eran trabajos muy cerrados en si mismos pero para actuar. Entonces por un lado los propios ETAF, las propias lógicas de Cercanías, supongo que coordinándose con Uruguay Crece Contigo, no se en que anda el Plan 7 Zonas, en su momento a partir de Cercanías y de la comisión político técnica impulsamos la coordinación a partir del Plan 7 zonas, de Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red, partiendo que la lógica de desembarco que habían planteado era muy discutible que implicaba en gran parte un desconocimiento de la gente y de la gente que ya estaba trabajando allí, entonces nosotros dijimos vamos a sumar pero a su vez aportando y ahí yo fui bastante insistente con el respeto de la gente de allí y Cercanías lo planteo y se engancho UCC y Jóvenes en Red y se lograron algunas cosas, con las supervisiones para trabajar en la articulación, que eso fue de Cercanías una cosa interesante y ahí si desde el ministerio empujamos en ese sentido también. Entonces creo que además Cercanías por ese lugar que tuvo en ese momento sería bueno que siguiera teniendo ese rol de articular, generar lógicas comunes, procedimientos, pasos comunicantes, y muy vinculado de la gente y el trabajo de campo, es decir, porque muchas veces se cree que desde arriba bajan las cosas y en realidad, si funciona bien es un día y vuelta. Eso como oportunidades, están los riesgos de las chacras, de las pequeñas miserias humanas como hay en todos lados, pero creo que la propia existencia de Cercanías con esas lógicas. Las dificultades son las lógicas de chacra, de todas formas no es raro que la gente que está directamente en campo sea la gente que vela por el interés de la gente que está trabajando, empiezas a subir y ahí se empieza a complicar, por las lógicas internas ni siquiera tiene que ver con la voluntad de la gente. Digo por ejemplo en ASSE los mandos medios pueden ser excelentes como personas y sus compromisos pero la propia forma de funcionamiento y los juegos de poder interno son complejos. Digo ASSE por tirar uno, porque es viejo y tiene toda una historia. Para eso se precisa claridad, respaldo político, buen equipo interinstitucional, algo de eso lo estuve trabajando desde el MTSS en la Comisión Territorial del Consejo de Políticas Sociales y se armó un buen equipo y después trabajábamos casi de memoria con mucho respeto de la gente de campo y tratar de apoyar el trabajo. Yo trataba en todos lados apuntar a lo mismo, trabajo interinstitucional, apoyo al trabajo de campo, generación de conocimiento. Eso sí era estrategia mía, suena un poco mal estar hablando en

primera persona pero da idea de una carencia, o no supe o no pude generar equipo. En esto del trabajo de trayectorias se pudo armar algo y pudo haber dado para mas pero no se en que quedo, entonces eso dice de fortalezas y debilidades en mi propio trabajo. Ese es un desafío a nivel institucional, bueno después hay otras cosas que, yo creo que tenemos un paradigma racionalista en general, nos cuesta mucho aceptar el no saber cómo instituciones, el saber implica también lugares de poder, pero aceptar el no saber ante cosas muy buenas que se estaban dando en los propios ETAF obligaba también pero hubo un grupo de gente, es tremendamente posibilitante desde el punto de vista creativo y del trabajo con otros y con otros en tanto equipo como personas a las que intenta favorecer su proceso de inserción, no saber no quiere decir que no sepa, pero frente a lo nuevo hay una postura básica de no saber que es muy desestructurante de todas las lógicas de poder no es fácil entonces yo creo que uno de los lugares que yo más encontré fue en Cercanías, el lugar de los equipos y los supervisores. Creo que es un gran enemigo del trabajo en general, si vamos a hablar de robótica, del proyecto de país en general también pero creo que es un gran desafío y los otros son el tema recursos, más que la parte metodológica, de articulación. Yo siempre tuve la convicción que más que el problema de la falta de recursos, era cómo utilizábamos los recursos y de qué forma trabajábamos con ellos, empezando por los materiales pero especialmente con los humanos entonces yo tuve siempre esa convicción, yo creo que los recursos tienen que estar pero primero la capacidad, no de forma línea, pero qué hace la gente, desde dónde lo hace, para qué lo hace, para mí es central y qué dispositivos has armado para acompañar y acompañar a los ETAF, por ejemplo uno de los problemas que tenían los ETAF eran cómo apoyar a los ETAF, el tema del manejo de las frustraciones, los procesos, el no quedarte en posturas cerradas, de autoculpabilización o culpabilización de la gente, mil cosas que pueden jugar, y a veces no dichas pero actuadas, el apoyo era muy importante, cuando yo me fui ya se planteaba eso, que existan dispositivos de acción y de apoyo a las personas especialmente a los que están en la primera línea y el propio sistema de generación de conocimiento es una medida de apoyo porque en la medida que tenes la posibilidad de pensar y actuar con otros ya es algo y poner en palabras y también que hay situaciones que no tenes palabras y que vas a tener que actuar medio a tientas también. El colectivo te permite eso y te legitima. Por esos lados es que yo veía y me gusta más que sea desde este programa en concreto porque fue de los que yo viví como con mayor esperanza para cambiar las lógicas y como formas de trabajo, mil cosas para mejorar pero como sistema de generación de conocimiento, pienso y reflexión para mí lo mejor que vi.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

5) Entrevista a representante de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) - MTSS (E4: DINAE del MTSS)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 4

Fecha de realización: 05/09/2017

Lugar de realización: DINA E – MTSS

Duración de la entrevista: 50:53

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la persona entrevistada

Institución u organismo al que pertenece: DINA E - MTSS

Formación: Asistente Social

3) Corpus de la entrevista

- Rol dentro del MTSS

E: ¿Cómo describirías tu trabajo dentro del MTSS? ¿A qué Dirección perteneces?

E1: La Dirección es la DINA E del MTSS.

- Vínculo con Cercanías

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías surge en 2012 y se implementa hasta hoy, el MTSS se suma a participar de la iniciativa interinstitucional a fines del 2012, ¿conoces la existencia de este programa asistencial?

¿Puedes describir el proceso del MTSS participando de la interinstitucionalidad de la Estrategia? Hasta 2015 participó un referente por el MTSS en Cercanías,

¿conoces qué líneas de trabajo se plantearon? ¿Qué valoración harías al respecto sobre ello?

¿Conoces si alguien dentro del MTSS está asumiendo funciones que se vinculen con Cercanías?

E1: Poco sobre eso, porque en realidad estaba X en eso mas desde la asesoría del ministro desde 2012 al 2014, ahí nosotros, no necesariamente en el marco del programa Cercanías, hicimos un trabajo muy modesto con el equipo de la DINAЕ un poco para pensar los itinerarios y las trayectorias de las personas en el pasaje por las políticas públicas vinculadas con las políticas activas de empleo. En realidad eso era y es una vieja preocupación de la DINAЕ, un poco en esto de cómo las personas pueden transitar de la mejor manera para si por los distintos dispositivos de política pública que hay y esto un poco a partir ya de la creación del Plan de Equidad, del Plan de Emergencia y del Plan de Equidad después y cuando se generaron aquellos dos programas que eran y son como el Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo, como dos programas primos, digamos que estaban destinados a poblaciones similares pero no idénticas pero que en un principio nacieron prácticamente como que eran indistintos y rápidamente después se vio como la necesidad de que en realidad tenían que hacer tránsitos diferentes las personas. A ver, Uruguay Trabaja como programa creado, pensado como una experiencia de trabajo en el sector público, más bien como un trabajo hiper protegido y el Objetivo Empleo también como un trabajo protegido pero ya mas bien en el sector privado de la economía de trabajos genuinos y no trabajos con esa protección al amparo del organismo público, donde la persona si o si en el ámbito privado se tiene que manejar con ciertos códigos, con ciertas reglas de conducta, que de repente en Uruguay Trabaja podían tener otros procesos de tolerancia y de formación en esos hábitos o códigos que las personas no necesariamente tenían. Rápidamente esos programas se paso a un formato en el cual en realidad, pasaba que muchas personas pasaban por el Objetivo Empleo y en realidad se detectaba que hubiera sido muy bueno que antes pasaran por un formato Uruguay Trabaja, que pudieran haber tenido otros acompañamientos, otros apoyos para después pasar a Objetivo Empleo, y después se hicieron unas cuantas experiencias de esas para transitar ese itinerario que las personas pasaran por Uruguay Trabaja y después se buscaba una inserción en el Objetivo Empleo. Eso de alguna manera fue dando cierto interés en la DINAЕ de contribuir en generar ciertas trayectorias posibles de las personas por los distintos dispositivos especialmente por estos dos. En ese tiempo que la DINAЕ estaba armando ese pequeño documento, de alguna manera el programa Cercanías estaba desarrollándose, el ministerio se había incorporado y había cierta intencionalidad de profundizar cierto compromiso del ministerio en el marco del programa Cercanías, nos agarro fines de 2014, comienzos del 2015, cambio de gobierno y con toda franqueza no se si el MTSS está participando en algún ámbito del programa Cercanías como tal, creo que de la DINAЕ no. El ministerio si tiene una participación activa en el Consejo de Políticas Sociales y ahí están las personas que interactúan.

E: ¿Participa de la comisión productivo – social puede ser?

E1: Si, del G5, de otro temas de género, tiene participación en más bien en el propio lema del consejo, tiene participación en varios entonces bueno podemos

eventualmente a partir de tener un poco más claro si te interesa podemos averiguar un poco más de información. Con respecto al programa Cercanías mucho mas no, lo que si de pronto podemos conversar en esto de los programas vinculados al mercado de trabajo y la población con mayor vulnerabilidad o las políticas sociales y el mercado de trabajo, en ese sentido, nosotros por un lado, desde el ministerio tenemos en estos últimos años una articulación con el INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) como organismo ejecutor de políticas públicas, cosa que hasta el 2014 eso no se dio de esa forma. Si bien la concepción que crea la ley en 2008 tenía ese espíritu de complementariedad del ministerio de trabajo y el INEFOP y donde la ejecución de políticas públicas estuviera alojada ahí. Entonces estamos en un proceso de tránsito donde estamos trabajando de forma muy articulada, de tránsito hacia que todas las políticas de formación profesional las ejecute el INEFOP incluidas las que llevaba adelante la DINA E entonces en ese sentido todo lo que son los Centros Técnicos, lo que antes eran los CEPE, pero que eran exclusivamente en un formato de acuerdos entre el ministerio con los gobiernos departamentales para su conformación y gestión, en este período estamos yendo en un formato en el cual el INEFOP se incorpora en la gestión de estos Centros Técnicos con diferentes arreglos institucionales. No hemos abandonado los acuerdos con las intendencias pero en algunos lugares ya estamos avanzando en formatos diferentes.

E: ¿Distintos a los del CEPE?

E1: Distintos a los del CEPE en el arreglo institucional pero con los mismos objetivos como Centros Técnicos, entonces ahora hablamos en general de Centros Técnicos y no de CEPE porque hay algunos que se llaman CEPE, otros CEFOP porque todo el equipo está formado por técnicos que están contratados por el INEFOP y la responsabilidad de gestión de ese centro es de INEFOP, y en estos otros que son DINA E – Intendencia son de la DINA E y en el medio están empezando a haber algunos otros formatos que incorporan recursos de cualquiera de las tres partes, acuerdos diferentes entre las tres partes, a nivel nacional, en los distintos territorios están habiendo arreglos diferentes. Eso es porque vamos en ese tránsito de pasar paulatinamente esos centros al INEFOP.

E: ¿Cuáles serían las diferencias entre un CEPE y un CEFOP?

E1: Fundamentalmente tiene que ver con la posibilidad de tener los recursos técnicos necesario para llevar adelante los servicios, porque la concepción de los servicios es la misma, son iguales, con la diferencia que el MTSS no tiene posibilidad de contrato de recursos humanos en todos los territorios y menos muchas veces con la rotación que los recursos humanos tienen hoy en general y en territorio en particular, una persona renuncia y pasamos de repente un año o un año y medio para poder cubrir ese cargo y en un centro que tiene dos o tres personas se hace muy difícil. Las Intendencias que nuestra intención en el 2006 era la que la provisión de recursos humanos viniera de las intendencias, no fue posible, no es cuestión de voluntad política sino que no tienen los recursos técnicos y no tienen los recursos para contratarlos porque en el mar de prioridades de las intendencias, es difícil que pueda decir prioridad la contratación de recursos técnicos para una política nacional porque la poca contratación que tienen en general son destinadas a las políticas

gubernamentales. Entonces la forma de poder contar con los recursos técnicos calificados que necesitan el desarrollo de estas políticas es la contratación via INEFOP y eso en el marco de que el INEFOP está creado para ejecutar las políticas públicas. Y por qué te cuento esto? Porque ese Centro Técnico no importa quien lo gestiona, está llamado a ser el centro de referencia en materia de políticas activas de empleo en el territorio, es el espacio técnico de articulación con toda la interinstitucionalidad vinculado a políticas productivas y a políticas sociales. En el territorio existen a su vez, espacios políticos que son creados por la misma ley del INEFOP que son los Comité Departamentales de Empleo y Formación Profesional, son tripartitos conformados por el gobierno nacional de la DINAE y local, representantes de los trabajadores y de los empleadores, entonces en ese ámbito se acuerda, progresivamente se está trabajando en un proceso de fortalecimiento para que puedan cumplir definitivamente su función de definición de políticas y de cuáles son las necesidades que el territorio tiene, decisiones tomadas lo más informadas posibles a través de informes técnicos, información del mercado de trabajo, contando con los insumos que se necesitan y en este momento estamos avanzando de que en algunos territorios empiecen a articular con la MIPS, con la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales en territorio. La MIPS trabaja todo lo que es la articulación de políticas sociales, el Comité Departamental tiene que tomar decisiones políticas sobre qué incorpora en su plan de capacitación, si bien en general hay planes ya aprobados para un período mas menos un año, año y medio, en este trabajo lo que se intenta es que también pueda conjugarse en este plan de capacitación demandas que provengan más del campo de las políticas sociales, a través del trabajo en conjunto con la MIPS, porque en general los planes de capacitación recogen fundamentalmente más del mundo productivo.

E: ¿Quién participa de las MIPS?

E1: Las MIPS las coordina MIDES, porque en realidad son las que generan, y ahí se congrega en cada territorio más o menos quien participa, pero por un lado todos los programas que MIDES tenga en territorio pero además otras instituciones por ejemplo los coordinadores de los Centros Técnicos, otras instituciones como el sistema educativo, Ministerio de Ganadería aunque en realidad están las mesas de Desarrollo Rural y articulan con las MIPS. En Salto por ejemplo se da eso.

- Población en extrema pobreza y MTSS

E: Cuando uno en general piensa en propuestas del MTSS, surge el CEPE y el INEFOP, en relación al CEPE en las entrevistas con los equipos de Cercanías surgen expectativas e ideas de que sus funciones remiten a realización de currículos y generar entrevistas para luego pensar en inserción laboral. Entonces ¿qué vínculo existe entre el CEPE y la población beneficiaria de programas asistenciales como Cercanías? ¿Cómo se trabaja con los CEPE desde el territorio y qué resultados tienen las acciones propuestas?

E1: Los servicios básicos que tienen, tienen que ver con la información y orientación laboral, en ese proceso de apoyar a la persona a revisarse en su trayectoria laboral y a revisar eventualmente que brechas puede tener y qué

cosas le pueden servir para mejorar sus posibilidades de reinserción en el mercado de trabajo si está afuera eventualmente o de mejorar, el Centro Técnico puede atender a una persona que está trabajando y puede mejorar su inserción. Si estuviéramos pensando en desempleados, en ese proceso, a partir de la orientación laboral la persona puede junto con el orientador detectar que tiene ciertas necesidades, en el caso puede ser solamente la inserción laboral porque en realidad tiene todos los instrumentos, puede necesitar una capacitación o estar iniciando un auto emprendimiento entonces puede necesitar asistencia técnica o un préstamo, o ambas cosas para iniciar una actividad más empresarial. En fin puede haber una batería de posibilidades, en lo que tiene con programas como Cercanías o como Jóvenes en Red, que en su momento hubo una interacción importante, es la posibilidad de brindar ese apoyo previo. Ahora según la situación en la que vienen la población, esos procesos puede ser auspiciosos o no, porque un proceso de orientación laboral tiene que estar también la persona en condiciones para revisarse en estos aspectos, poder tener previamente o en simultáneo posibilidades de resolver otras cosas: cuidados, atención odontológica, visual, médica en general. Entonces ahí es donde entra lo interesante de poder avanzar en términos de como complementar mejor los distintos dispositivos de política pública. Por ejemplo la experiencia con Jóvenes en Red, una de las cosas que se visibilizaba era que los tiempos que el programa tenía pautado no eran tiempos reales para las necesidades y los procesos de la gente necesitaba, entonces se estaban esperando resultados que la población no estaba en condiciones de dar, aún en el caso que se pudiera conseguir una inserción laboral para esa persona, no estaba en condiciones de sostenerla porque necesitaba otros procesos previos y estamos hablando de jóvenes que a veces era su primera experiencia laboral, pero no necesariamente es muy distinto cuando estamos ante personas que hace tiempo están desvinculadas del mercado formal. Estrategias de sobrevivencia todos tienen, trabajar todos trabajan, distinto es las reglas de juego de una inserción formal.

E: ¿El CEPE puede tener una bolsa de empleo?

E1: Nosotros no tenemos una bolsa de empleo, lo que tenemos es todas las personas que pasan por un Centro de Empleo y pasan por un servicio de orientación quedan registradas en una plataforma informática que se llama Vía Trabajo y es una base de datos riquísima y a partir de ahí cuando hay posibilidades de intermediación laboral con las empresas, nosotros no hacemos colocaciones, la diferencia entre colocar e intermediar, cuando una empresa hace colocación le entrega a una empresa a fulano de tal que es para determinado puesto de trabajo, en el caso de intermediación se hace una búsqueda en la plataforma con el perfil que está buscando la empresa y se extractan una serie de personas que cumplen con esos requisitos y se le pasa a la empresa los datos de contacto de esas personas y la empresa es la responsable de hacer un proceso de selección de 5 de 10 personas que el Centro de Empleo le otorgó que cumplían con los requisitos del perfil solicitado.

E: Existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿cuáles son los requisitos mínimos que se requieren para sumarse a una propuesta de capacitación?

E1: Eso depende según cual sea la capacitación son los requisitos que puede tener. Los requisitos puede ser diferentes en función de la modalidad de la capacitación del INEFOP, tiene formación para trabajadores en seguro de desempleo, para trabajadores desempleados en diferentes situaciones de vulnerabilidad y ahí hay convenios entre distintos organismos entre ellos el MIDES.

E: ¿Cómo por ejemplo en qué?

E1: Convenio que permiten después generar acuerdos de capacitación específica para determinadas poblaciones, tiene convenio con el MIDES, el INR, con una cantidad enorme de organismos. Todos los programas de formación más continua que son para trabajadores en actividad, trabajadores que están insertos en la actividad y que por distintas razones, o porque esa empresa asiste a un proceso que necesita que los trabajadores se re capaciten o porque está asistiendo a un proceso de cambio tecnológico o porque están en un proceso de crisis y hay que repensar las competencias de los trabajadores para un eventual cierre de una empresa para insertarse en el mercado de trabajo. Entonces si tuviéramos hablando de población vulnerable como la de Cercanías o de otro hay convenios específicos entonces los requisitos para acceder a las capacitaciones van a ser en ese marco los que se acuerden.

E: Primaria completa como mínimo?

E1: Los requisitos de formación tienen que ver con la capacitación con la cual va a poder a acceder.

E: Con respecto al programa Objetivo Empleo que me comentaste anteriormente, ¿podrías ampliarme la información?

E1: El programa Objetivo Empleo fue primariamente formó parte del Plan de Emergencia y tenía fondos presupuestales, y actualmente no tiene fondos presupuestales y se financia por Fondos de Reconversión Laboral del INEFOP, sabes cómo se conforma este fondo? Se crea en la década del 90 cuando se crea la DINA E dentro del MTSS y la Junta Nacional de Empleo que es una junta tripartita – MTSS, trabajadores y empleadores -. La principal función de esa Junta era administrar el Fondo de Reconversión Laboral, que se crea en la misma ley al que aportaban trabajadores y empleadores en porcentajes muy pequeños que han ido cambiando pero creo que hoy están en 0,25, y que a partir de la ley de creación del INEFOP, administra el INEFOP porque la Junta Nacional de Empleo deja de existir y más adelante empieza a haber una responsabilidad del Estado de aportar un monto igual al que aportan trabajadores y empleadores entonces a partir de este año por orden de la Rendición de Cuentas del año pasado, Objetivo Empleo se financia por el Fondo de Reconversión Laboral y en realidad está funcionando como un dispositivo, personas que ante una reconversión laboral tienen los requisitos de vulnerabilidad social que Objetivo Empleo tiene previstos, las empresas en las cuales esos trabajadores se inserten tienen un subsidio del 60% del salario en el caso de varones por un x tiempo y hasta el 80% de mujeres, eso tiene además ¿cómo se sabe si una persona cumple con los requisitos? Porque se cruza con el Índice de Carencias Críticas del MIDES, si corre por el ICC tiene que tener también requisitos vinculados a la formación y tipo de vinculación del

mercado de trabajo y con eso accede a esa formación. Existía y actualmente no está tan, en esta nueva etapa que está financiado por el Fondo, hay que seguir desarrollando una capacitación que puede ser en la propia empresa que es una forma de trabajo protegido por decir. La ley de Empleo Juvenil que está activa desde el año 2015, también un de las modalidades de contratación de la ley es por Objetivo Empleo, entonces jóvenes que cumplan con las características pueden acceder y los empresarios acceden a ellos. ¿Por qué está pensado de esa manera el beneficio en principio para el empleador y no para el trabajador? Porque en realidad hay bastante resistencia del sector empleador a tomar zonas con este tipo de dificultades, entonces es una forma de motivar al sector empleador a tomar en su plantilla a esta población con dificultad de inserción en el empleo bastante importante.

E: ¿Entonces puede haber participado de Uruguay Trabaja y luego de Objetivo Empleo?

E1: Puede

E: ¿Cuánto es más o menos el tiempo que tiene que estar desvinculado del mercado de trabajo formal para participar de Objetivo Empleo?

E1: Me parece que actualmente está siendo de un año, inicialmente eran dos y después fue un año y medio, y ahora está siendo uno porque en principio se pensaba que ese período es de larga duración pero luego se intentó de que pueda acceder con menos tiempo, hoy por hoy estar un año desempleado es mucho más de lo que era hace 10 o 20 años. Son inserciones en empresa.

E: INEFOP ha realizado evaluaciones sobre la inserción laboral posterior a la formación recibida?

E1: Bueno en eso estamos, sé que en breves encargaron una encuesta de satisfacción de los trabajadores en seguro de desempleo para evaluar y se está poco implementando mecanismos de evaluación de los convenios que se firman y se están pensando modalidades de evaluación de las distintas formas de capacitación. Desde el ministerio no es que nosotros nos desvinculamos de las políticas activas de empleo, al contrario, mantenemos todo lo que tiene que ver con la rectoría de las políticas, todo lo que tiene que ver con el diseño de las políticas, el proceso de evaluación y monitoreo, sí vamos a seguir conservando roles vinculado a eso de evaluación, hay algunos dispositivos nuevos que estamos diseñando que ya van a tener asociado la modalidad de evaluación, por ejemplo estamos trabajando en la política de certificación de competencias laborales y ya estamos agregando los dispositivos de evaluación y monitoreo, la evaluación desde el vamos, y lo otro que te comentaba que no sucedía hace dos o tres años es esta cuestión de que frente a cada convenio, compromiso o acuerdo hay asociado un mecanismo de evaluación, estas cuestiones vinculadas al trabajo progresivo, al pasaje de los cepes a los centros técnicos de empleo, de la DINA E al INEFOP forma parte de un convenio que tiene varias acciones entre DINA E e INEFOP, ese convenio tiene una duración de 2 años y tiene asociado la evaluación y por ejemplo estamos a un año del convenio y está iniciando un proceso de evaluación.

E: En relación a los integrantes de Cercanías, ¿por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia? ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Seguramente MIDES porque es el organismo coordinador, fue creado como ministerio que coordinara todas las políticas sociales, es el organismo rector en ese sentido y por lo tanto le compete como institución el liderazgo en ese sentido. INAU como instituto integrante del MIDES, a cargo de todo lo que tiene que ver con infancia y adolescencia es componente neurálgico para el desarrollo del futuro de nuestras sociedades, un componente específico para pensar las políticas sociales para nuestra infancia y adolescencia. Al margen de la realidad concreta porque la desconozco sobre qué compromisos, acuerdos o logros, creo que puede haber facilitadores y participación de cada uno, la lectura que te voy hacer es desde otro lugar, yo creo que en Uruguay en la última década avanzamos mucho en el trabajo interinstitucional, Uruguay tenía mucho de eso de cada cual en lo suyo y de repente había dos instituciones que trabajábamos con la misma población y no se coordinaba nada, en primer lugar, se da la intencionalidad política de articulación, la propia creación del MIDES va en ese sentido, pero además en una cantidad de políticas hemos ido desarrollando esa forma de trabajo interinstitucional. Ahora quizás han corrido suerte diferente las distintas experiencias en función de como se jugaron varias cosas, cómo se juega la construcción y el liderazgo por parte de quien le toca liderar, con qué capacidad de abrir juego o de cerrar la cancha cada uno jugó, con la capacidad de comprensión del compromiso que le tocaba y asumir más allá del acuerdo de cada organismo frente a esa política y en ese interjuego hubo durante un tiempo un trabajo muy fermental que toda esa interinstitucionalidad nos hacía crecer a cada institución pero también genera cierto desgaste, entonces si eso después no se va como limpiando y aceitando los mecanismos de articulación, y los compromisos cae o se desgastan o el orden de prioridades de cada institución va dejando su participación en los distintos ámbitos en distintos lugares, yo creo que la interinstitucionalidad tiene ese doble juego de tensión permanente de mantener activo el compromiso teniendo que poner en juego el menor tiempo y esfuerzo posible en el buen sentido, de modo que no haya tiempo muerto. Yo creo que en este momento estamos, quizás en una vuelta de tuerca de empezar a limpiar esas interinstitucionalidades, quizás en este caso fue claro el caso del MIDES en el liderazgo de la política, pero en otros casos, que efectivamente reconozcamos que en este caso le toca a tal organismo ser el conductor, el líder y yo me comprometo a mi parte, y en este otro me tocará a mi como organismo ser el conductor pero entonces en ese juego de fichas nos quedemos todos con la mejor parte que nos tiene que tocar y no con la mejor parte que a veces todo el mundo quiere estar en todas las canchas jugando todos los partidos. Todavía estamos en esa etapa de ordenamiento de la cancha.

E: El MTSS está participando de la comisión productivo social del Consejo de Políticas Sociales, ¿puede ser que participe Eduardo Pereyra?

E1: Puede ser si.

E: Sabes sobre qué líneas están trabajando?

E1: No, actualmente no se, se que parte de los acuerdos del Consejo han sido los acuerdos que ha firmado el INEFOP. Pereyra es el Director General de Empleo y el Director General de INEFOP, porque por ley es así, quien dirige la DINAE asume la dirección de INEFOP, entonces por ejemplo convenios firmados con MIDES, con INMUJERES y algunos otros tienen que ver con acuerdos firmados en el Consejo.

E: ¿Por ahora que tu conozcas hay acuerdos firmados por estos tres programas prioritarios?

E1: No tengo conocimiento, no creo

E: ¿Qué rol juega el sector privado - empresarial en el marco del mercado de trabajo formal a los efectos de considerar la inserción de la población en situación de pobreza?

E1: Tiene que ver un poco con lo que te decía antes, Objetivo Empleo, la ley de Empleo Juvenil, van un poco en esa línea de cómo contar con el sector empresarial de mejor manera para sumarse a estos procesos de sumar a esta población con mayores dificultades de acceder al empleo. No es para nada sencillo, es reacio, y también aun cuando se les dan estos incentivos, ellos plantean que no es un tema de incentivos, ahí la apuesta al Dialogo Social es la base, de generar cosas de términos tripartitos, las políticas de empleo tienen que ir siempre en clave de diálogo social. Que el instituto tenga una dirección tripartita tiene que ver con eso, muchas de las acciones tienen que resolverse siempre en forma tripartita, va haciendo asumir paulatinamente otros compromisos del sector empresarial como sector, ahora de ese compromiso como sector al compromiso de los empresarios como tal hay una distancia importante. Ahí otra cosa interesante que Uruguay no ha avanzado en ese sentido es cómo aprovechamos en el espacio de trabajo la oportunidad de sindicalización. En nuestro país, asumimos en los últimos 10 años a un aumento extraordinario de la sindicalización, en sectores que eran impensables, el sector de trabajo doméstico, entonces también desde el espacio sindical podría haber un acompañamiento en el proceso de los trabajadores, ha sido un campo no explotado en Uruguay, que no quiere decir que no lo haya pero son iniciativas que eventualmente puntuales y no están incorporados en la propuesta.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: ¿Qué reflexiones emite el MTSS ante la informalidad laboral? ¿Qué datos surgen en estos últimos años en Uruguay y qué características asume el trabajo informal?

E1: En el país se asumen características distintas, los números han ido bajando, bajaron sustancialmente entre 2005 y 2010 un porcentaje de 4 y 5 puntos, creo que ahora anda en el entorno de 24 o 25% a nivel nacional, hay zonas territoriales que son mucho más alta como la frontera y especialmente la frontera Uruguay – Brasil, Rivera y Cerro Largo superan el 40%. En general hay una asociación importante entre informalidad y vulnerabilidad, hay una

parte que es una cultura muy asociada a lo que es la sociedad al margen, al margen también de la formalidad en el trabajo y hay también otra cuestión de dificultad de inclusión por parte de la formalidad por parte de las propias políticas públicas. De todas maneras, tenemos los índices de informalidad más bajos de toda América Latina, eso no nos hace pensar que estamos bárbaros pero en la región lo nuestro es excepcional.

E: La población que transita por la informalidad, ¿logra acceder al mercado laboral formal? ¿con qué dificultades y ventajas se encuentra en este tránsito? ¿A qué tipos de trabajos se accede?

E1: En general acceden a trabajos de baja calificación, un dispositivo de inserción formalizante de trabajo pueden ser los emprendimientos en formato de auto empleo o pequeñas asociatividades, ahí el MIDES con el monotributo hace un trabajo importante como política pública que permite acceder a gente que de pronto que ya estaba trabajando en formato de cuenta propia de poder acceder a formalizarse, por lo tanto a tener cobertura de seguridad social, de salud. De todas formas sigue habiendo un sector de la población a las que el monotributo no llega, nosotros tenemos programas de apoyo a emprendimientos productivos a través de préstamos por ejemplo en maquinaria y se devuelven en dinero, la persona no tiene que estar formalizada para poder acceder, uno de los nichos de esta propuesta es darle un préstamo al que no puede acceder de forma convencional. Hay un porcentaje que se formaliza por el monotributo y otros que no, algunos por una cuestión de resistencia porque están acostumbrados a trabajar de esa manera y es difícil cambiar esa lógica.

E: Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica un programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal y/o vínculo con lo ilegal, ¿qué reflexiones se realizan en torno a tal afirmación?

E1: Sería muy indeseable no? Si evaluáramos y eso fuera lo que pasa en general que la persona pasara por un trabajo protegido como Uruguay Trabaja, después en una empresa genuina por Objetivo Empleo y la inserción siguiente sería la informalidad, nos estaría hablando de que no son políticas efectivas, no tenemos evaluaciones objetivas de esto, podemos tener impresiones pero si algún día tenemos una evaluación que nos dijera esto, tendríamos que revisar mucho lo que estamos haciendo. Las intervenciones deberían ser que transitados esos caminos, lo siguiente debería hacer una inserción formal como asalariado o una inserción formal a través de un emprendimiento, eso debería ser como debería continuar el itinerario de la mayor parte de las personas para que nos dijera que esta política efectivamente no es una política de contención, sino que le permite a la persona mejorar las condiciones para insertarse en el mercado de trabajo, que no quiere decir que la primera parte de contención no sea parte de una política social pero no puede ser solo eso, sobre todo en el formato de trabajo en una empresa privada. El formato de Uruguay Trabaja podría ser, contuvo a la persona y le dio determinadas herramientas, esta segunda debería poder permitir que la persona acceda a quedar en mejores condiciones como cualquier otra persona de la sociedad para acceder a un trabajo formal.

- Reflexiones

E: ¿Cuáles son las tensiones, obstáculos y oportunidades en relación a la inserción en el trabajo formal de la población proveniente de Cercanías? ¿Cómo se podrían superar las dificultades que se observan?

E: Más que por Cercanías, te hablaría de la población con mayores vulnerabilidades, el tema del respeto de los tiempos de los procesos de las personas es un elemento central, no se en el caso de Cercanías, pero en otras políticas no se estaba respetando. La mejor articulación en las políticas es otra, por ejemplo la participación en el ámbito del Consejo de Políticas Sociales debería ser un ámbito eficaz para esa articulación trabajar mejor las diversas trayectorias laborales que las personas puedan tener y quizás profundizar el compromiso del sector empresarial en estos procesos, todavía falla la articulación en las políticas, también algún apoyo más de compromiso nacional del sector empresarial sabiendo que es difícil y está bastante más fuera de control de los decisores de políticas públicas.

1) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

2) Entrevista a representante de la Secretaría Técnica de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES (E5: Secretaría Técnica de la DNPS)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 5

Fecha de realización: 31/08/2017

Lugar de realización: Facultad de Ciencias Sociales

Duración de la entrevista: 38:16

1) Inicio de la entrevista

d) Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga:

El nexos entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

e) Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la persona entrevistada

Institución u organismo al que pertenece: Secretaría Técnica de la Dirección de Políticas Sociales y forman parte del Consejo Nacional de Políticas Sociales del MIDES

Rol que cumple en el programa: Técnica en la Secretaría Técnica

Formación: Socióloga

Tiempo que hace que trabaja en este rol: desde 2015

3) Corpus de la entrevista

E: ¿Cómo describirías tu trabajo? ¿Cómo vinculas tu trabajo con el programa Cercanías?

E1: Yo participo de la Secretaría Técnica de la Dirección de Políticas Sociales, que la Dirección coordina el Consejo y el Consejo tiene diferentes comisiones temáticas, y nosotros asistimos técnicamente esas comisiones, sistematizamos documentos, pensamos cuales son los temas y demás, todo para dinamizar esas comisiones en la que participan distintos organismos públicos. Hay una comisión de proximidad que tiene a los tres programas prioritarios Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red; y lo que se pensó en este período sobre todo por X que es el director de esta dirección es que antes los programas tenía cada uno una comisión político técnica que coordinaba con las sectoriales, Cercanías coordinaba con trabajo, Cercanías coordinaba con vivienda; él entendió que era mejor que los tres programas coordinaran en conjunto con las sectoriales, o sea que los tres programas fueran en conjunto a coordinar con salud, vivienda, educación pero ta no con tanta suerte. Hay otras comisiones: Infancia, Niñez y Adolescencia, Productivo Social. Mi vínculo con el programa es a través de esa comisión, yo lo que hago es hacer un trabajo bien técnico de seguir los lineamientos técnicos que marca el director y el Consejo de Políticas Sociales para esa comisión y después se supone que los tres programas entre ellos Cercanías le deberían dar el contenido a esa comisión y qué es lo que quieren ir a demandar a vivienda, qué es lo que quieren ir a demandar a salud, qué es lo que quieren ir a demandar a educación.

- Diseño y proceso de implementación de Cercanías

E: Cercanías surge en 2012 y se implementa hasta hoy, durante estos cinco años (2012 – 2017) se han realizado cambios en la estructura organizativa y en cómo participar en ella, anteriormente existía una comisión político - técnica donde se trabajaba interinstitucionalmente para Cercanías. Ésta comisión fue sustituida por una Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales, ¿cuáles fueron los motivos que determinaron dicho cambio? ¿En qué se diferencia esta comisión con la anterior?

E1: Que yo sepa la decisión fue una decisión política, de la llegada de un nuevo período de gobierno, bueno varias cosas motivan esto, una es que estos tres programas por primera vez están en el MIDES, antes UCC y Jóvenes en Red no eran estrictamente del MIDES, UCC estaba en Presidencia, entonces como llegan los tres programas que se supone que hacen trabajo de cercanía, de proximidad, conformemos una comisión y trabajemos todos, la idea era no duplicar esfuerzos. Yo en lo teórico comparto que los tres programas empiecen a pensar conjuntamente una estrategia de proximidad y vayan a en conjunto a demandar cosas a las sectoriales, la diferencia fue esa que antes cada programa tenía una comisión político técnica con la que coordinaba directamente con empleo, educación, vivienda, esas son las diferencias.

E: ¿Qué ventajas y desventajas puedes señalar al trabajar en el mismo espacio con asuntos referidos a los tres programas de proximidad (UCC, Jóvenes en Red y Cercanías)?

E1: Para mí la ventaja, que es lo que yo pienso que en lo teórico está bien, que no se dupliquen esfuerzos y que no haya tantos espacios de coordinación como programas existan, pero lo que yo creo que lamentablemente eso queda solo en lo teórico, pero en la práctica los programas van a la comisión y no toman ese espacio como propio entonces no le ponen agenda, yo lo que considero que son los programas los que le ponen agenda a la comisión, yo de salud necesito demandar esto, de vivienda necesito esto, las distintas dinámicas institucionales, políticas hacen que la comisión pierda peso y se quede sin agenda porque en realidad llegan los tres programas a decir lo que necesitan y nada más, y por ejemplo otra desventaja es que se perdió la coordinación con empleo, en realidad eso porque X (el director) decidió o él cree al menos que esa agenda se iba a llevar en una comisión que se llama Productivo social pero ahí no está la agenda de los programas de proximidad, está la agenda de cómo incluir a los más vulnerables en el mercado de empleo pero no es que son los tres programas consiguiendo cupos de empleo ni nada que se parezca.

E: Participa alguien de la comisión de proximidad en la de productivo social?

E1: Creo que no, estoy casi segura que no.

E: Cómo trabaja la de productivo social o qué es lo que se ha logrado?

E1: No se mucho, porque yo no participo ahí pero están en cómo vincular la agenda productiva con la agenda social, está más como el MIDES y tratar de conectar con INEFOP, OPP y pensar estrategias de cómo incluir al mercado laboral a las personas, me sale la palabra inempleables que es horrible, a los que no pueden conseguir trabajo, a los que se les hace más difícil, a los que están en la vuelta del MIDES en uno y otro programa pero no está teniendo una conexión con los programas de proximidad y tampoco es algo que ellos lo demanden. Mi lectura es que ellos no le dan mucha importancia a la comisión de proximidad, la ven como una pérdida de tiempo, como un espacio de coordinación donde no consiguen nada, yo creo que la lectura es que los programas hacen es que conseguían mucho más cosas negociando con las sectoriales directamente, que bueno el prejuicio que tenes es la fragmentación de la oferta entonces hay cosas que consigue UCC que Cercanías no consigue y eso es simplemente por lógicas políticas institucionales. Capaz que UCC

consigue cupos en Ayudas Especiales y Cercanías no consigue y en definitiva es la misma población pero bueno es porque esta comisión de proximidad es nada, los programas. Es verdad también tampoco se están logrando muchos acuerdos entonces es mi lectura de lo que ha sido el proceso y algo de lo que me han dicho también eso.

E: ¿Cómo se evalúa el mecanismo de comunicación entre la administración central y los servicios en el territorio sobre todo lo relacionado con Cercanías en cada componente del programa?

E1: Yo lo que se es lo que ellos dicen, creo que en realidad lo que pasa es que en el territorio están re contra quemados y es como la primera línea de fuego y sienten que la Estrategia es finalmente nada, más que un acompañamiento mientras dura el programa y que en realidad vos tenes dentro de Cercanías a un montón de socios que después no tienen ninguna prestación ni nada, que para mí se debería tener en ese espacio político y no se ha logrado mucha materialidad ni mucha respuesta en este espacio.

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia? ¿Ello impacta en la asunción de responsabilidades del resto de los integrantes de la misma, ante la población que vive en extrema pobreza?

E1: Yo creo que eso es un problema de Cercanías, yo trato de salir un poco del discurso que tiene Cercanías y de preguntarme, esto de que MIDES e INAU, es verdad son los responsables, el MIDES queda responsables de los pobres, y son tu gente la gente MIDES, pero en realidad la Estrategia cuando se concibe no logra más que una firma, la firma de ANEP, etc. Me acuerdo que le hice una entrevista a alguien del MVOTMA, X, y me contó que Cercanías nace como una copia del programa Puente de Chile pero cuando se crea el programa Puente se le da una infusión de recursos a las sectoriales, entonces vos lo que haces es crear ese programa que se supone que es el puente para no se que pero a vivienda le das recursos para que atienda ese puente porque sino simplemente estas haciendo un programa que le demanda a los otros pero la respuesta que tienen es la que tienen, no estoy diciendo que los otros estén bien, pero creo que quedan responsables, como los únicos responsables por que son los que gestionan el programa y tiene otra explicación atrás de que el MIDES no es un ministerio de desarrollo sino que es un ministerio que trata la pobreza y nada mas y no puede pensar otra cosa que no sea la pobreza entonces como tampoco está en el organigrama estatal tener un ministerio de desarrollo que articula las políticas sino que el peso lo tienen otros, ta Cercanías queda encapsulado entre MIDES e INAU que lo gestionan y nadie se siente responsable de que tengan que responder por eso.

E: ¿Consideras que existen algunos integrantes que han participado más activamente en pro de los objetivos del programa que otros/as? ¿Por qué?

E1: Educación fue imposible coordinar con educación, se abrió un espacio pero bueno, la idea de X (director) era creas una comisión de proximidad que junta los tres programas y después vas a lógicas de bilaterales con cada sectorial, entonces ahí queda un pata de educación, otra de salud, y de vivienda, de

empleo nunca hubo, entonces le llamábamos la bilateral de salud, la bilateral de educación y la bilateral de vivienda. La bilateral de vivienda con el Plan Juntos que se redefinió y solamente toma beneficiarios de proximidad y después esta comisión quedo solamente en cosas operativas, te paso el listado de quien va, y si son de UCC, Cercanías o Jóvenes en red. En salud tampoco se consiguió mucho, se hizo un encuentro en territorio para coordinar mejor, se solicitó prestaciones para salud bucal y salud mental pero no se consiguió, presupuesto no hubo y en educación fue re contra difícil, se logro coordinar con alguien de CODICEN del Departamento de estudiantes pero no se pudo articular pero además no se logró porque hay una lógica política de que la coordinación con ANEP solamente la hacía la Dirección de X en el MIDES entonces eso hizo que este espacio se terminara liquidando y no se pudo tener ninguna agenda con educación, entonces si te tuviera que decir el Plan Juntos y ASSE como los interlocutores más preocupados y participan mas.

E: Entre los integrantes de la interinstitucionalidad del programa se encuentra el MTSS, ¿qué reflexiones podrías realizar sobre su participación?

E1: Desde que yo participó y que sepa nunca se solicitó la participación del MTSS, nunca estuvo.

E: Con respecto a la dimensión trabajo, ¿qué espacio tiene dentro de la planificación de la Comisión Político Técnica? ¿Qué estrategias se han desarrollado para abordarla?

E1: Ninguna

E: ¿Existen acuerdos formalizados y llevados a la práctica entre los organismos participantes para responder ante el desempleo e informalidad de la población en cuestión?

E1: Ninguno que yo conozca. Desde la Dirección de Políticas Sociales en la comisión nunca se pensó la bilateral MTSS y programas de proximidad, si los programas están coordinando con el MTSS que yo sepa no pero capaz que sí, se que la Dirección de Empleo ha estado participando de otras comisiones pero nunca en el marco de acercar un diálogo entre el MTSS y los programas de proximidad.

- Cercanías y su población beneficiaria

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿qué características puedes mencionar sobre ésta y su inserción en el mercado laboral formal?

E1: Lo que ha surgido es lo que dicen las evaluaciones y la dificultad que tiene esta gente de insertarse en el mercado laboral aún cuando hay programas protegidos o cuando hay acompañamiento atrás para la inserción, es como que estas sectoriales todavía tienen posibilidades de incluir pero el mercado laboral se rige por otras lógicas, que es la lógica del mercado entonces es muy difícil lograr que las personas beneficiarias de Cercanías y no se queda ahí porque en realidad es mucho más gente que las beneficiarias de Cercanías se puedan incluir al mercado laboral, y acceden a puestos re contra mal pagos por lo que yo tampoco laboraría.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideras que pudieron aportar al programa?

E1: Yo siento que nadie las toma en cuenta, a la interna MIDES, y X ha sido muy insistente con las evaluaciones la hemos presentado en todos lados, las evaluaciones dicen cosas muy fuertes pero no sobre el programa, dicen cosas fuertes sobre la institucionalidad pública uruguaya y sobre la incapacidad que estamos teniendo para atender a las personas pobres, y no es solo a las personas beneficiarias de Cercanías, Cercanías atiende un grupo de gente pero creo que son como 30000 pobres y creo que lo que refleja es que el Estado uruguayo no está pudiendo dar respuesta seria a esa gente y en realidad creo que las evaluaciones se conocen muy poco en un círculo muy cerrado, y la Dirección de Políticas Sociales las re contra conoce, conoce cuál es la agenda, DINEM igual, pero creo que es difícil salir del MIDES a discutir eso hacia el afuera del Estado, básicamente porque no tenes peso, vos estas atendiendo a los pobres entonces es problema tuyo y no mío. Ni educación ni vivienda ni salud y el mercado de empleo mucho menos entienden que esto es problema tuyo. Otra cosa que hable con X (Directora de la Dirección de Atención a la Vulnerabilidad Social) que también las evaluaciones ponen un poco en cuestión por qué estamos haciendo estos programas está buenísimo, por suerte existen y estamos acompañando a esta gente pero si lo único que estamos haciendo es acompañar y no le cambian en nada la vida de esta gente, hay que matar los programas. Después UCC está en otra dirección y Jóvenes en Red está en el INJU entonces todos los programas están en distintas direcciones.

E: En términos generales, ¿cuáles son las oportunidades, tensiones y obstáculos que se han encontrado en el vínculo entre las políticas universales por ejemplo en relación a lo laboral y Cercanías como programa focalizado?

E1: Yo creo que el gran dilema es que al universal le está costando mucho pensar cómo incluir a los pobres, pero en realidad yo lo he hablado mucho con mi tutora, y nadie quiere incluir a los pobres, nadie quiere trabajar con los pobres, y eso se podría entender básicamente porque es muy difícil por ejemplo en educación querer incluir a un gurí que no puede estar sentado en clase que no le interesa, no por culpa de él, por un sistema, es muy difícil para un profesor que estudio en el IPA que viene de ese contexto pero en realidad el problema es que los universales no los están teniendo en agenda y creo que empleo, yo lo dejo por fuera del análisis, porque se rige por leyes del mercado, entonces ahí nunca va a incluir a esa gente y si el Estado no hace nada en esa pata menos que menos, creo que es la que menos se puede incluir; vivienda, educación y salud han dado algunas señales, educación con todos los problemas que tienen están muy preocupados en cómo incluir en este período de gobierno porque Tabaré dijo “ Todos adentro”, ha pensado en modificar la curricula, extender el tiempo pedagógico, que puede quedarse en el discurso

pero por lo menos están pensando en cómo meter a esta gente adentro; salud hace lo que puede, ASSE con los recursos que tiene, vivienda también, vivienda no tiene recursos básicamente, pero el mercado laboral se rige por otras lógicas y el Estado tiene poco margen para interceder en el mercado, se necesitaría un Estado más presente porque el mercado laboral por sí solo no va a incluir a esta gente, no tiene ningún interés.

En realidad, no es que no se están haciendo cosas, Cercanías, Jóvenes en Red son programas muy caros, tienen un ratio persona/ técnicos muy alto, porque vos necesitás técnicos y el acompañamiento es muy costoso entonces es imposible que vos estés haciendo esto, porque en realidad la guita la estás gastando lo que hay es que cambiar cómo estamos haciendo las cosas, no hay interés político, y yo siento que el MIDES tiene una dirección de ponerse la camiseta, la militancia y hoy hay otro Uruguay distinto al de 2005, ahora la gente es técnica viene a laburar, tenes muy buena gente y se está yendo mucha gente y siento que hay un sentimiento de bajada, de que esta administración es la última y que ya está. En definitiva, no es Cercanías, en definitiva no estás pensando una estrategia seria integral de abordaje, Cercanías quiso ser eso pero no lo fue y no lo está haciendo y también hay que pensar qué se hizo mal y yo creo que una pista es que no se le dio el financiamiento necesario, darle plata a vivienda por ejemplo entonces ahí si se van a comprometer, no es darle el dinero al MIDES para que no encapsule porque eso es lo que pasa, porque obviamente quien se hace responsable? el que gestiona el programa, nadie más, si vos le das plata a educación, salud, vivienda y ni que hablar a empleo, tenes que pensar en Cercanías y qué salida laboral le dabas. En la parte del puente es como que creaste esta parte del puente y te olvidaste totalmente de lo que estaban enfrente, creíste que porque te firmaban iban a estar. Estoy intentando salirme del discurso del MIDES y de Cercanías para poder pensar por qué hicieron eso y es romper y ver qué se hizo mal, la Estrategia está mal pensada, no puede ser que lo único que se haga es tirar piedras a las sectoriales, el universal está mal, no hay un universal que llegue a los pobres, pero el universal tiende a la población media y no va a incluir al pobre y es muy difícil si vos te pones en el lugar del profesor que tiene que incluir a un tipo que no sabe ni leer ni escribir, es muy difícil, desde el principio deberíamos pensar otra cosa. X (Directora de la Dirección de Atención a la Vulnerabilidad Social) me dijo si seguimos haciendo esto que estamos haciendo, no tenemos que estar más, políticamente desde el MIDES no lo está pensando. La comisión de proximidad se pensó para que los tres programas pensarán juntos, para pensar en la estrategia de proximidad y no solamente de 3 programas aislados, pero Cercanías no sabe lo que hace UCC, Cercanías no sabe lo que hace Jóvenes en Red, no hay protocolos de intervención conjunto, entonces sigue pasando esto de que unos logran algunas cosas y otros no.

E: ¿La idea es que esta comisión continúe durante todo el período de gobierno?

E1: En su momento, la comisión de proximidad se dejó de citar por orden de J (integrante de Subdirección del MIDES), fue cuando paso todo lo del Marconi, entonces se puso una comisión bien política que participa J (subsecretaria de Desarrollo Social), X (Directora de la Dirección Nacional de Protección Integral

en situaciones de Vulneración), K (Dirección de Uruguay Crece Contigo), L (Director del Instituto Nacional de la Juventud), bien política para pensar el Marconi y todavía se siguen reuniendo, e hizo que esto no se citará más porque esto se quedo sin agenda, y ahora este año se retomo, la explicación de por qué esto no tiene agenda tiene que ver con el Director Nacional de Políticas Sociales (DNPS y cómo él se ha movido, yo lo que creo que se tiene que haber puesto esta comisión a disposición de los programas y haberles pedido que pusieran agenda, yo te traigo a salud enfrente pero la agenda ponela vos, y los programas iban a ver qué pasaba y entonces ahí somos nosotros, DNPS, remando la agenda, y ahí son ellos los que saben, los que están en territorio y tienen la agenda, tenemos que jugar de taquito, no jugamos de taquito porque ellos están gestionando y te come la gestión y no están para estar pensando, y abandonas el espacio, lo vacías de contenido, nosotros hemos cometido errores también desde la dirección de relacionamiento entonces no ven el espacio como útil, donde logren cosas, y los come la gestión, les llega 10 casos de maltrato, abuso y violencia, y tienen que derivar al Poder Judicial y cosas en serio y no tienen tiempo para pensar. Se volvió a citar, y la comisión política igual sigue funcionando todos los martes se juntan, a ver un documento, que soy yo la que lo estoy armando y es nada, no dice nada, y se supone que es elaborar la estrategia de proximidad del ministerio, y yo iba a reuniones donde se juntaban los programas y es eso

- ¿vos como hiciste?, me llego un caso, vino una gurisa acá que se corto acá y ¿vos qué haces?

- yo la derivo porque Cercanías tiene una abogada que nos hace los expedientes y la paso directo a justicia

- Ah nosotros no tenemos abogada, nos vendría re bien saber cómo se hace eso.

Entonces son protocolos básicos de cómo intervenir, prácticas que estarían buenísimo que los tres programas pudieran coordinar y actuar porque cada uno hace su vida, coordina por donde puede, y hace lo que les sale, porque están haciendo cosas que están saladas, yo hay cosas que veo ahí adentro, no nos comunicamos, no sabemos lo que hace el de al lado, y después lo que incide las personas que están haciendo política, te inciden en todos los procesos.

E: ¿Ahora continúa entonces la comisión?

E1: Te cuento empezó el año, se cortó el año pasado con todo lo del Marconi, y el director de la DNPS dice, había logrado que tuviera buena participación, fue Cristina Lustemberg, había figuras de peso y lo que el loco dijo fue que la comisión se creaba para refundar el acuerdo político que le había dado a la creación de estos programas, que era que la sectorialidad era parte de los programas y que por ende se necesitaba ensanchar la respuesta, buscar más presupuesto, buscar más prestaciones, hay que buscar respuestas para esta gente, y mira lo que es la discrecionalidad, empiezan a comentar, comentar, hay gente que habla de la coordinación y la Subsecretaria de Desarrollo Social dice la coordinación es importante, porque no es solo dinero y prestaciones, y ahí la Directora de la Dirección Nacional de Protección Integral en situaciones de Vulneración dice la coordinación es el 30% de los problemas que tengo, pero el 70% es que no tenemos respuesta, no tengo a donde derivar, entonces la comisión la agenda que tomo este año es la coordinación, y los programas

se quieren matar y ahora lo que van a hacer es un encuentro en territorio en el oeste donde van a ir las sectoriales a conversar cómo coordinamos mejor lo que tenemos, los programas se quieren matar, eso es responsabilizar a los equipos, los equipos están re quemados, te van a tirar piedras, están re quemados, van a intentar que vaya el INEFOP, van a invitar a todos los equipos de proximidad del oeste y esa es la agenda que tiene esta comisión. Entonces el director de la DNPS te dice es bueno que mostremos lo que estamos haciendo, la estrategia es la proximidad, la proximidad es la prioridad, y los programas te dicen si son la prioridad, dame dinero. Los programas no tienen peso. Los programas están gestionando, de 10 incendios, apagan 3 y se les va la vida gestionando y no digo que la gestión sea poco. Jóvenes en red se les fue mucha gente, están sin recursos y por todo el tema de la regularización no pueden tomar gente, Cercanías creo que en eso creo que está bien y UCC también. De la coordinación no consiguen nada, acuerdos no hay, lo único que se consiguió fue el Plan Juntos, que es una solución mínima con todo lo que hay y llega tarde, demoran en la intervención entonces cuando llaman Cercanías ya terminó de trabajar.

Entonces haciendo lo que estamos haciendo no vamos a sacar a nadie de ningún lado, entonces sacale la moral de lo que hay que hacer, en definitiva, es político, porque tampoco puedes dejarlos afuera, pero tampoco puedes decir que estamos haciendo algo por ellos porque no es así, no estamos atendiendo estas situaciones por que no es así.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

6) Entrevista a integrantes de ETAF 1 Zona este de Montevideo – Cercanías (E6: ETAF 1 zona este)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 6

Fecha de realización: 17/07/2017

Lugar de realización: en local

Duración de la entrevista: 41:27

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la/s persona/s entrevistada/s

Rol que cumple/n en el programa: ETAF

Cantidad de integrantes del ETAF: 4

Formación: Dos psicólogos, una estudiante de Trabajo Social y un estudiante de Educación Social.

Tiempo que hace/n que trabaja/n en el Programa: desde 2012 dos integrantes y el resto se fue sumando.

Zona geográfica del ETAF: Este de Montevideo

3) Corpus de la entrevista

- Equipo técnico de Atención Familiar

E: ¿Cómo describirías/n tu/el trabajo en Cercanías? (intervenciones familiares, coordinaciones con instituciones y organizaciones, tareas administrativas, participación de redes como nodos de familia, entre otros)

E3: Tiene de todo

E2: Hay tareas mayores y tareas menores, la intervención y el vínculo con las instituciones es como la mayor parte del trabajo, el resto son como tareas que si llevan su tiempo, tienen su espacio, pero que en realidad son como, el trabajo trabajo de ETAF es entre la intervención familiar y el vínculo institucional.

E1: Hay muchas horas que se destinan a discutir, a pensar las estrategias de las familias.

E3: La supervisión, reuniones de equipo, el contacto con otras instituciones, siempre estamos en eso.

E1: Hay muchas coordinaciones con la supervisión, con el programa, hay muchas horas en el pienso y luego en intervención directa con la familia.

- Principio orientador – Interinstitucionalidad

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

E2: Porque son en primer lugar los que tienen más responsabilidad por cómo nació institucionalmente.

E3: Y porque INAU tiene esto de lo que es el cuidado de la infancia y MIDES que arranca más con el cuidado de las familias.

E1: La población objetivo son sujetos con vulnerabilidad de derechos y esa es con la población que trabajamos

E: ¿Ustedes son convenio INAU?

E2: Si, convenio INAU.

E3: Claro porque vos decís lo que sería Cercanías en tanto estrategia interinstitucional, que hay otros actores y la pregunta va por los otros.

E: En realidad si uno mira la Estrategia hay otros actores y MIDES e INAU están gestionando

E2: Son por los cometidos institucionales de cada uno, el MIDES las políticas asistenciales y INAU los niños y la vulneración de los derechos de los niños y como que sí hay una intencionalidad desde Cercanías que no haya habido otras. Por ejemplo Interin, que es una política entre el MIDES, Primaria, y otras instituciones, ASSE, hay como algunos ensayos en la interinstitucionalidad pero en realidad las políticas sociales están fundadas en las sectoriales históricamente, si hay como determinadas necesidades de que se deberían transversalizar en estas cuestiones pero en los hechos terminan haciéndose cargo quien se entiende dentro de la interinstitucionalidad quien es el responsable principal, o sea el MIDES por la ejecución de una política asistencial e INAU por la vulneración de los derechos de los niños.

E: ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Si, hay como una consecuencia allí porque es el MIDES e INAU quien lidera la ejecución de la política por tanto el vínculo y la llegada y el accionar de las demás instituciones participantes van a tener determinadas características

E2: Para mí también tiene que ver con cómo se entienden las responsabilidades.

E: Entre los distintos actores que participan de la Estrategia Interinstitucional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es uno de ellos, ¿qué participación observan de este en el programa y en territorio?

E3: Para mi nula, no existe participación del Ministerio de Trabajo, de hecho lo que tenes acá es el CEPE.

E: ¿Han hecho coordinaciones con el CEPE?

E3: Yo desde que he entrado no, también por lo que tengo entendido es como mucho ir a realizar un currículum, a poner expectativas en la búsqueda de empleo pero si el propio CEPE no ofrece o no hace las coordinaciones con las empresas, siempre queda con algo público. Yo lo que recuerdo siempre es que el CEPE era cuando habían llamados para la construcción, que ahí le decías a algunas familias que se anotaran, eso era cuando yo trabajaba en CODOF y eso que el CEPE de Ciudad Vieja tenía como otra movilidad por la ubicación geográfica pero fuera de eso no hacían otras líneas de acercamiento, por ejemplo hacia lo privado era muy poco y acá creo que ninguno. En la red, se estaba hablando del empleo, de la pobreza que hay en Villa Española y decían claramente que habían dos personas que estaban trabajando en el CEPE que

está en el corredor de Belloni y que una se encargaba de la recepción de las personas y la otra de la coordinación con las empresas que hay en zona y a una de ellas la sacaron y no hay recursos humanos ni si quiera.

E1: La sacaron por qué?

E3: No dijeron por qué, dijeron que la persona que estaba tensionando el enlace hacia afuera ya no estaba más, eso con el Ministerio de Trabajo no se coordina nada, no se si hay alguien del ministerio que haga el enlace, no?

E1: Debería haberlo.

E2: Debería

E3: Debería de haberlo porque en los papeles aparece.

E1: Lucía capaz que sabe.

E2: Debe de haber, nunca lo utilizamos y de hecho los programas de capacitación laboral, que es un organismo aparte pero forma parte.

E1: Porque tampoco nosotros con el Ministerio del Interior que también forma parte.

E2: El Ministerio del Interior no forma parte de la Estrategia

E1: ¿No está en la Estrategia?

E2: Nooo, sólo en el caso de 7 Zonas pero sólo dentro del plan, pero no es Cercanías el Ministerio del Interior.

E1: Pero más allá de eso, como un sector del Estado que veíamos cierta necesidad de presencia en varias situaciones y yo no veo que suceda esto con el Ministerio de Trabajo, capaz tenga que ver con la disponibilidad con la cual se muestra, pero también tiene que ver con la población que trabajamos y los recursos con los que contamos para dar cuenta de esa realidad. A nivel laboral, nosotros recurrimos a Uruguay Trabaja, programas en convenio con la Intendencia.

E2: Empleo protegido

E1: Por las características de la población con la que trabajamos

E2: Pensar en el mercado laboral formal es muy difícil

E1: Pero sin duda también ahí tiene que ver con,

E2: Pero si es una demanda histórica las capacitaciones laborales acorde a las características

E1: Igual el ministerio no aparece.

E: Existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

E1: Es un perfil diferente, es un poquito mas alto el nivel con más herramientas. Hemos tenido alguna familia, en cinco años no más de 3 o 4.

E3: Ciclo básico casi todos piden. INEFOP tiene varias categorías

E2: Pero la escuela terminada es una fija, pero la Casa en este momento no tiene ninguno con la escuela terminada.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

E1: Población más que nada con poca historia laboral, con inserción informal, mucha población que ha tenido un pasaje por el trabajo formal que no lo mantiene como servicios, changas, limpieza, trabajo doméstico.

E2: Áreas muy poco calificadas casi sin capacitación

E1: La mayoría de la población son mujeres adultas que no tienen inserción.

E: ¿Sus ingresos únicamente consisten en prestaciones sociales?

E1: Exacto, entonces claro pensar una primera experiencia laboral y estarían dentro del perfil del Uruguay Trabaja o Barrido Otoñal o mucho más que eso, no una experiencia que requiera mucho más.

E: ¿Cuántos sujetos accedieron a estos programas? ¿Existen los cupos directos por Uruguay Trabaja?

E1: Acceden sí, pero no más de 4 por año y capaz que 1 o 2 en otros programas, en Barrido Otoñal y la Casa de la Mujer tiene convenio con ANEP y otro con los comunales, de Intendencia uno y otro de Secundaria.

E: ¿Qué características tienen esos programas?

E1: Son de limpieza

E2: Son educativo laboral de trabajo protegido, más o menos con variaciones, el de ANEP es más parecido a lo que sería el mercado laboral formal porque no tiene un seguimiento

E3: No es tan protegido

E2: y los pensamos para otros

E1: No tiene supervisión directa que esté con él, no hay un grupo de personas trabajando, sino que las personas van al liceo en determinado horario, tiene otras características.

E3: Tiene más autonomía.

E: ¿Qué requisitos tienen para ingresar?

E1: Mujeres, primaria completa, y son mayores de 25 años

E: ¿Y el sueldo?

E1: 8000 mas o menos

E: ¿Mas o menos lo de Uruguay Trabaja?

E1: Es un poquito más.

E3: También hay una precariedad en el salario.

E2: La principal diferencia con Uruguay Trabaja es que Uruguay Trabaja no es un empleo, no tiene categoría de trabajador ni trabajadora.

E: ¿En estos dos sí?

E2: Si, en el convenio de limpieza de los comunales, Barrido Otoñal también están en caja, tienen todos los derechos laborales, lo que es a término. Duran un año

E: ¿Después se trabaja esa pos inserción?

E2: Si, en la mayoría. En el de ANEP tienen un espacio específico para trabajar la inserción laboral luego.

E3; Uruguay Trabaja creo que es quien más encara con todo esto, con la capacitación y eso.

E2: En la de ANEP se hacen distintas instancias donde se hacen con las mujeres talleres de búsqueda de empleo, la posibilidad de alguna cuestión más como emprendedores, trabajo por su cuenta, y siempre va un grupo de mujeres que tienen un emprendimiento que sus orígenes está en la Casa de la Mujer

que le dan una charla de cooperativismo laboral, y muchas mujeres han pasado, han hecho ese tránsito en esa cooperativa de limpieza que trabaja ahí.

E: ¿En estas trayectorias que ustedes me cuentan, hay gente que participó de Cercanías?

E2: No

E1: En este tipo de programas de hecho es como contamos con la cintura de los supervisores y los coordinadores de los programas, a veces entendemos que entra porque está trabajando con nosotros y es un equipo que hace el seguimiento y tiene otras posibilidades de inserción, entonces se toma en cuenta eso y hace todo el proceso, pero si no fuera por eso por la existencia de Cercanías trabajando con la persona, el perfil de las personas no entrarían a esos programas. Sería directamente Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, no mucho más que eso.

E: En lo que refiere a Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿logran realizar todo el proceso?

E1: La mayoría terminan, es muy difícil no terminar porque es muy laxo, hemos tenido personas que faltan dos meses y se les contempla.

E3: Y también porque estamos nosotros, tiene otra flexibilidad.

E2: Termina todo el mundo. Uruguay Trabaja es el más laxo de todos.

E3: Por ejemplo Barrido Otoñal tiene otras características de exigencia que más hacia lo laboral y el sostenimiento depende de

E2: En Barrido con el sistema que tienen no se si hemos tenido familias, sí que han pasado por ETAF y después en otro momento la vemos en barrido, pero que hayamos derivado directamente no me acuerdo.

E1: Si, hemos tenido.

E2: Si

E: En relación a los programas de Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos, ¿han coordinado y trabajado en conjunto alguna situación?

E2: No, específicamente en estas situaciones de derivación.

E1: No hemos tenido, ni tampoco hemos pensado la posibilidad para determinadas personas, no por desconocimiento de los recursos sino por el perfil de la población con la que hemos trabajado. Repito, muchos de estos trabajos se sostienen porque hay un equipo atrás, una cooperativa o micro emprendimiento implicaría cierta autonomía que la población con la que trabajamos no la tiene.

E3: Yo observando la población del centro y trabajando acá, es como bien distinta. La población de centro y Ciudad Vieja tenía como otro recorrido o otra trayectoria laboral de los que tienen acá, de asentamiento duro, la población de Centro es más de tránsito, ocupa algún edificio, o alguna cosa pero no está tan asentada como acá, tienen otro recorrido, precarizado, informal, pero trabajo, que acá no lo veo, y si lo ves decís “ah sorpresa”.

E2: En esto que decíamos hay mujeres de 30, 40, 45 años que no han tenido una experiencia laboral en su vida, y que a través de estos programas han logrado, yo pensando más que nada en ANEP, que han hecho un tránsito más exitoso las familias que hemos derivado.

E1: No podemos decir que tenemos muchas experiencias pero es significativo decir cómo muchas mujeres que han transitado por estos programas específicos, logran transitarlo y terminarlo así como continuar.

E2: Ya mujeres con determinadas características

E1: Pero no todas. X por ejemplo

E2: Yo también estoy pensando en X que fue con su primera experiencia laboral pero características, de su historia laboral era, por ejemplo la historia de X capaz que es la misma que J, pero sus características personales para la inserción en el mercado laboral, capaz que las dos terminaron la escuela y no han tenido empleo formal o era su primera experiencia laboral, pero sus características hacen que sea diferente a la experiencia de H.

E1: Yo creo que sí, estoy de acuerdo, también pensaría en las características o formato del proyecto y que tanto influye en la inserción posterior al mercado laboral. Uruguay Trabaja da la sensación que es un proceso precioso pero que tiene poca proyección.

E3: Yo creo que ahí depende de la Asociación Civil que lo lleva adelante y de la proyección que le da. Por ejemplo PLEMU que trabaja con mujeres con gurises, yo cuando trabajaba en el refugio tuvimos dos o tres mujeres participaron de Uruguay Trabaja y PLEMU en paralelo le daba esta capacitación en cuidados personales, tisanería y entraban y tenían continuidad en trabajo.

E1: Claro ahí hay otra instancia más de capacitación.

E3: Que también da lo que el mercado de trabajo exige porque hoy las fuentes de trabajo son menos, y te exigen otro tipo de formación que antes no necesitabas.

E2: Para mí es re complejo, es una combinación porque no es solo la posibilidad, por ejemplo acá en Uruguay Trabaja hicieron el curso de limpieza hospitalaria.

E3: ¿Y tienen inserción? Porque se supone que hay poca gente capacitada.

E2: No tengo ni idea, yo de la única que se es de la única participante que tenemos que pudo hacer el curso y terminarlo. Son como 25 hs, es bastante, se quedaban después. Para mí es como una conjunción entre el capital humano y social que pueden llegar a tener la persona más las características individuales para insertarse en el mercado laboral y las circunstancias concretas en ese momento. Varias han logrado la continuidad en el mercado laboral formal común y corriente, después que hicieron el programa de ANEP, que tiene que ver con características del programa y con la situación de base de ellas que les permitió sostener donde estaban solas limpiando en un liceo y les iba bien, sin nadie que las controlara.

E: ¿Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica: programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal o/y vínculo con lo ilegal?

E2: O todo junto. Las estrategias

E3: La mayoría sí.

E1: No es tan lineal

E2: La inserción en un empleo formal protegido, de calidad, 40 hs semanales, con un sueldo medianamente digno, y no, no. Porque la calificación que tienen, el lugar donde se mueven, es trabajo informal, o trabajo formal precarizado como guardia de seguridad, en una panadería o ese tipo de empleo que si bien es formal, no es un buen empleo que implique todo, salario, la seguridad

laboral, los empleos de baja calidad son empleos que cualquiera puede realizar y son totalmente intercambiables con otro que venga, las condiciones laborales son complicadas, a menor calificación, más desgaste de lo físico. Un montón de cosas, que las personas por momentos opten por ese mercado informal, combinado con distintas estrategias, donde convive lo legal con lo ilegal, la prestación y el trabajo. Hay un estudio que hicieron hace poco de las personas que cobran la TUS que el 70% declara trabajar, la gente trabaja sí pero a qué tipo de trabajo accede es lo que da el perfil.

- Egresos y seguimientos de familias participantes de Cercanías

E: ¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias? ¿Cómo se ha llevado a cabo el trabajo en conjunto con instituciones o organizaciones en territorio que realizan el seguimiento de las familias que egresaron?

E2: Lo que se estableció como protocolo de egreso, de todo eso nada. Después sí lo que es el vínculo institucional va por otro lado.

E1: Una cosa es lo que formalmente trabajamos en QFLOW y otra cosa es lo que sucede después con las familias y los seguimientos, tiene que ver más que nada con los vínculos institucionales y de alguna forma el relacionamiento que tenemos nosotros nos permite darle una continuidad, en algunos casos, no en todos. También en otros tiene que ver con la participación en el territorio que te hace que tengas otro seguimiento con las familias, te los cruzas y che cómo andas, pero a nivel de MIDES o de INAU no tenemos ningún, no se le ha dado seguimiento

E2: De hecho no tenemos ninguna visita de seguimiento según el QFLOW del protocolo.

E3: Yo ahí me pierdo, yo creo que hasta el 2015 se hacía algo de eso, depende el lugar.

E2: Pero lo del QFLOW que te pregunta quién va a ser el seguimiento, a veces lo ponemos porque hay que poner algo pero no tiene mucho sentido.

E1: En el 100%.

E2: No, en algunos coordinamos con el Club de Niños.

E1: Pueden tener un seguimiento pero no en función de ese rol que marca el protocolo, hacen un seguimiento pero no porque uno mismo lo acordó.

E3: Ahí porque uno va trabajando con la familia, y entonces coordinas con el Club y ta estamos trabajando en esto, le tiras por dónde va la intervención o estábamos trabajando esto y quedó medio ahí.

E2: Eso seguro.

E3: A las instituciones con las que tenes mayor vínculo. En un momento se le dio mucha importancia pero después se desinfló.

E2: Generó mucho conflicto.

E1: Generó discusiones con la OTE, los SOCAT.

E3: Claro tenían mucha cosa y encima le metes familias, me acuerdo que esa discusión se dio.

E1: Todos esos argumentos estuvieron sobre la mesa pero después todo se congeló, pero lo paradigmático de esto es que la obligación de seguir

completando eso, sigue estando y uno sigue completando eso de forma automático y completando eso formalmente OTE, SOCAT, INAU.

E: ¿Cuáles son las características de las condiciones de existencia en las que se encuentran las familias una vez finalizadas las intervenciones?

E2: En su gran mayoría las mismas del inicio.

E1: Lo que pasa que no puedes decir eso porque entonces no hiciste nada entonces.

E2: No nada no, en relación en las condiciones materiales de vida no.

E1: En relación a las condiciones de existencia generales.

E2: Ahhh, ta

E1: Las condiciones materiales en algunos casos mejoran, en la mayoría de los casos un poquito mejores, mucho más de eso no podría decir, que son pasibles de ser evaluados y considerados, medibles? Son características muy subjetivas, con variables que son muy difíciles de poder ponderar, en mucho de los casos vemos cambios positivos en función de la familia, y también varían dependiendo de las familias incluso del trabajo dado. Una de las conclusiones que hemos llegado, que hablábamos el otro día, que efectivamente cuando existen cambios en relación a las condiciones materiales de vida de las familias, todas las dimensiones valen, y realmente existen cambios interesantes. Por ejemplo una mudanza, cuando se logra un mejoramiento significativo en la vivienda o se mudan a una vivienda nueva, realmente eso impacta.

E2: o una inserción laboral

E1: una inserción laboral sostenida pero sino

E3: Eso en cuanto a condiciones materiales, también creo que a veces a partir de experiencias, creo que algunas cosas que la familia no tenía y no quiere decir que las vaya a incorporar pero tiene que ver con esto con el cuidado en sí, a cuestiones de salud, educativas con sus hijos, creo que en algunos casos se genera eso, como un chip, más allá de las condiciones materiales. Creo que hay un mínimo de cosas que ahí suceden, ya sea porque trabajamos nosotros o porque suceden un cuidado sostenido que antes no había, cuidado en discapacidad y a veces se logra ese enlace y quizás era la no posibilidad de la familia de no acceder a eso, o el no poder acceder a determinadas prestaciones o servicios por no saber cómo en un sistema que es bastante jodido en cuanto al acceso y creo que ahí también se abren otras cuestiones familiares, que podrán quedar en desuso o que algunos lo toman y les cambia bastante la existencia a partir de la intervención.

E1: Otros ejemplos de cambios importantes a nivel de la existencia, si bien no son deseables, es cuando los derechos de los niños son vulnerados y se interviene de forma judicial, ahí también hay cambios radicales en las familias, que son parte de varias situaciones trabajadas durante el año.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideran que pudieron aportar al

programa en relación a la dimensión trabajo? ¿Qué reflexiones entienden que promovió Cercanías sobre esta cuestión?

E1: Yo creo que todas esas evaluaciones han aportado en relación al cuestionamiento del propio programa sobre sí mismo y una mirada mucho más crítica de las posibilidades y de aquello que se planteaba en un principio, pero específicamente de trabajo no ha generado muchos cambios.

E1: No ha generado nada.

E2: No ha generado al menos respuestas institucionales que evidencien esto, capaz que hay una reflexión interna de la comisión técnico política que a nosotros no nos llega y a nosotros nos llegan las respuestas institucionales y eso sin duda no hay.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

7) Entrevista a integrantes de ETAF 2 Zona este de Montevideo – Cercanías (E7: ETAF 2 zona este)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 7 - ETAF 2 Zona este

Fecha de realización: 13.07.2017

Lugar de realización: local

Duración de la entrevista: 47.22

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la/s persona/s entrevistada/s

Rol que cumple/n en el programa: integrantes del ETAF

Cantidad de integrantes del ETAF: 5

Formación: 3 Psicólogas, 1 Trabajadora Social y una estudiante de Educación Social

Tiempo que hace/n que trabaja/n en el Programa: una integrante desde el inicio de 2012, otra desde fines del 2012 y el resto se ha ido sumando en el correr del tiempo

Zona geográfica del ETAF: este de Montevideo

3) Corpus de la entrevista

- Equipo técnico de Atención Familiar

E: ¿Cómo describirías/n tu/el trabajo en Cercanías? (intervenciones familiares, coordinaciones con instituciones y organizaciones, tareas administrativas, participación de redes como nodos de familia, entre otros)

E4: Es como un mundo dinámico en realidad, con muchos obstáculos, es como que en ese dinamismo de búsqueda de querer acercar a las familias a mejorar su situación, en realidad te vas como chocando con varias cosas casi siempre y sí lo que se puede lograr son como mejoras como más subjetivas si se quiere y no tanto las materiales me parece a mí.

E1: Yo estaba pensando más como esto desde qué lugar laburamos, pensando desde la cercanía que tiene como eso no? Tiene todo lo positivo del laburo, en esto de trabajar desde la cercanía y que eso también es como no un obstáculo ni una limitante pero termina siendo como quedas solo en ese tipo de laburo, que creo que tiene que ver con lo que dice X de lo subjetivo de la cuestión, te terminas quedando mucho en eso de laburar con el otro, en el día, las cuestiones, pero en realidad muchas veces sucede que cuando termina todo ese proceso de laburo en realidad ha sido como pocas las cosas o los lugares a los que lograste efectivamente engancharlos que es lo que permite después sostener otros procesos, más allá de la presencia nuestra no? Como desde ese lugar, la intensidad del trabajo.

E2: Yo creo que en realidad lo que pasa es que el programa Cercanías desde un inicio o la presentación tiene que ver mucho con la inclusión de las familias pero como la cuestión institucional y a las redes y ese es el tema para mí que le están como errando un poco, no es eso la fortaleza de la intervención que se hace desde los ETAF.

E4: No es eso como el logro.

E1: Por eso al punto de evaluar siempre es un fracaso.

E2: Si nos enfocamos en eso es como que no está bueno porque en realidad lo que hacemos es como terminar mostrando las dificultades que hay, las articulaciones que no existen o que son muy difíciles generarlas porque a nivel institucional son como muy difícil pero sí todo lo otro que tiene que ver con la inclusión social que tiene que ver con el vínculo que en realidad yo creo que ahí es donde está la fortaleza del programa sí se logra pero no son cosas medibles y son cosas que tienen efecto muy a largo plazo, que no las medimos nosotros, no las vamos a medir y es como muy difícil que se midan y que tiene que ver con esto otro de darle un lugar al otro que para mí es como igual de

valioso que lo material pero el tema es que si le ponemos el enfoque de lo material, las prestaciones que es lo que se evalúa entonces no.

E1: El acceso a cosas. Y accedió? Y accedió? Los logros se miden en base a eso y en realidad no son los logros que mayormente vemos en las familias y si ves otros de este orden.

E2: Y que para mi son igual de valiosos y la familia te devuelven cosas que son valiosas y que claro que para nosotros no son nada y para Cercanías tampoco porque ni siquiera las medimos en el Q flow.

- Principio orientador – Interinstitucionalidad

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia? ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Si es claro que la mayor presencia, está clarísimo, creo que tiene que ver porque cumplimos una función, pensando en INAU, eso, nosotros somos los agentes territoriales que tiene INAU de realmente llegada y esto de salir como estrategias y cada vez más nos llega gente derivada de dependencias de INAU, que eso antes no ocurría y ahora servicios de INAU derivan a ETAF, que también somos INAU y que se supone que también ellos laburan.

E4: En realidad es una Estrategia interinstitucional es verdad, son más ministerios y organismos los que están ahí pero los que siempre han tenido presencia en el tiempo que yo estoy son MIDES e INAU porque después Ministerio de Vivienda que estaba desde el principio nunca nada.

E1: Y las cosas que se plantean se caen al toque.

E4: Ministerio de Trabajo yo la verdad que soy re nueva ni siquiera sabía que estaba adentro, no se si está adentro, me queda la duda. En realidad vos planteaste ese tema en la tesis y yo quede como? Ministerio de Trabajo está, y de verdad lo pregunto, dentro de la Estrategia?

E1: Estaba, no se si se sigue reuniendo dentro de estas comisiones pero siempre estuvo, en los loguitos que poníamos ante estaba.

E4: Claro yo recién me desayuno de esto, imagínate la presencia que tiene cuando un técnico no sabe que estaba.

E1: Pero es real, no hay nada concreto. Y si tiene que ver con eso, la mayor presencia de uno pero no solo, yo creo que no es porque INAU y MIDES participen más, lo demás, yo creo que no vale eso de no me dan lugar, para mí son ministerios, por ejemplo el de vivienda que se han intentado hacer cosas para esta población y que en realidad acá como somos zona rural, nosotros casi somos ETAF rural, porque en realidad la mayor parte de nuestro territorio está considerado como zona rural es que nada juegan otras reglamentaciones, entonces más de la mitad es rural y la otra mitad es asentamiento irregular, entonces no hay nada y han intentado cosas como lo último que eran visitas del ministerio de vivienda por ejemplo para autorizar las reformas que nosotros ya lo hacemos de caja chica y en realidad acá nos visitaron a 3 familias una vez, nunca nos mandaron un informe y eso ya no podemos pedir más por que ya se cayó sin ni si quiera darnos una respuesta a las 3 familias no? Siendo

que fue una cuestión que ellos pusieron como regla. Está como en stand by ese recurso. Hay como una inadecuación.

E4: Creemos que tuvieron como discrepancias a la interna.

E2: Hay una nueva dirección. Igual no tiene que ver solo con lo rural porque allá en el Cerro ... y después cuando te ponían problema que si había situación de Violencia Doméstica ya no y era como muy fuerte.

E1: Es como eso, esta gente no tiene ni idea, me parece que en esa cabeza de organización para que estoy, no tiene pero cero contemplación de toda esta gente, no están en los registros de pienso de estrategia, porque de hecho las que proponen son en realidad mínimas porque no consideran la complejidad y terminan siendo inexistentes para el trabajo cotidiano.

E4: Igual yo ahí introduzco otra cosa, la culpa no es del chanco sino de quien le rasca el lomo, si bien es cierto que hay como mucha responsabilidad de esos ministerios tan presente, también debe haber, esto como una hipótesis, una responsabilidad, por parte de MIDES e INAU, y sobre todo de MIDES que es quien rige en políticas sociales, de acercar a aquellos otros que no están. Yo participe alguna vez de un gabinete social y de alguna comisión de políticas sociales de esta que iban todos y en realidad lo que pasaba era que el MIDES tomaba tanto la batuta y tanto protagonismo que dejaba a los demás sin poder hacer mucho, entonces me parece que ahí hay como una responsabilidad doble tanto del MIDES e INAU y de los otros. Yo participe por mi otro trabajo cuando se estaba armando aquello del Plan 7 zonas. Es mi percepción, porque yo participe por otro organismo que no tuvimos cabida.

E2: Y cuestiones internas políticas que nosotros no tenemos ni idea, que no accedemos.

E4: Que es responsabilidad de todos, que es responsabilidad del Estado, sea uno y sea otro.

E1: Hay comisiones que se supone que está participando gente donde se piensan estrategias específicamente para este programa y ahí si hay una carencia en la evaluación y hay gente que no está trabajando como corresponde o qué está pasando.

E2: Del compromiso real de cada uno, ASSE está en un principio y también es muy difícil porque es todo una maquinaria tan dura y que a su vez tienen dificultades y nosotros vamos y mostramos las carencias que hay, salud mental por ejemplo y claro y ASSE nos dice y qué quieres que haga.

E1: A todos nos pasa lo mismo.

E2: Es como en general, estamos mostrando los baches que hay y es un lugar que no debe estar muy bueno, por eso es que no nos dan mucha bolilla y yo creo por eso también que hemos ido modificando la modalidad de intervención para adecuarnos a lo que no hay, para subsistir, para sobrevivir, porque sino estamos todo el tiempo dándonos contra la pared.

E1: Claro ahí lo decís como desde los equipos, como hemos ido cambiando nosotros la cabeza.

E2: Y también desde Cercanías porque yo me acuerdo de algunas supervisiones que era también como un desgaste, estar todo el tiempo luchando con algo que no se iba a poder mover. Iban a las reuniones con los referentes de los ministerios y no pasaba nada y ahí veías la gente que estaba comprometida y la gente que estaba por figurar y porque había que ir.

E4: En un principio me imagino que sería como algo utópico

E1: Las presentaciones de los ETAF eran así, yo estuve ahí, y de hecho como se bajaba a las reuniones zonales, yo estuve ahí por otra cosa, cuando se presentaba el ETAF, que venía con la mochilita de las prestaciones y un año después empecé a trabajar en ETAF y es un viaje, todo lo que generó a los equipos esa transmisión errónea e infladita y después a la realidad de nuestro laburo con las personas esas. Acá nosotros ese coletazo lo sufrimos.

E3: Se comieron todo lo territorial y lo técnico también en ese momento puntual. Ahora ya ni suenan, ni se hablan de eso.

E4: Ahora pasamos a ser más realistas, pasamos a trabajar con lo que de verdad sabemos que hay y con lo que sabemos que no hay no trabajamos. Una de las últimas definiciones acá fue INDA, con INDA no trabajamos más porque en realidad es una vergüenza lo que pasa, entonces para ir a plantearle cosas que son vergonzosas a la gente, no lo planteamos más.

E2: O lo planteas desde lo que es.

E3: Conociendo la prestación, sabes que en el mejor de los casos van a llegar a tener 500 pesos mensuales y todo lo que hay que hacer para llegar a eso.

E: En relación entonces con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ¿qué participación han observado de este en el programa y en territorio? ¿Han contado con un referente del MTSS a nivel central o como realizan las :coordinaciones con este ministerio?

E1: Nunca, ni siquiera esos mails que te invitan a algo, nunca, nunca.

E3: Si hubiese pasado, nos hubiéramos enterado porque hubiese sido un acontecimiento.

E1: En realidad siempre han sido estrategias de los equipos, pensando en lo laboral, cómo laburar lo laboral ante la ausencia de un lineamiento más institucional.

E4: En algún momento lo que si me acuerdo que quisimos contactar con un CEPE del Ministerio de Trabajo por el tema de currículos y en realidad fue como casi imposible contactar el CEPE, quedo ahí.

E3: Y ta nosotras hacemos eso ahora también.

E4: Que lo único que hacían era eso, el currículo.

E: ¿No están contando con una bolsa de empleo?

E4: No, en ese momento que nosotras llamamos no.

E1: Igual está bueno que por lo menos lo digan porque si te dicen que cuentan, es mentira. Te están vendiendo cosas que nos gustaría brindarte pero no es real. ¿Qué CEPE funciona ahora?

E2: Hay uno que funciona en La Teja pero se que los CEPES funcionan según el territorio, son un equipo.

E4: En el interior yo se que funcionan.

E2: Pero también es muy difícil.

E3: A veces pasa con las instituciones, que te dicen llama acá y allá pero bueno entra alguien nuevo y dice bueno voy a llamar acá, porque no consultó, no averiguó

E1: O va.

E3: Y se manda hasta ahí y da con alguien, alguien que abre otra puerta que es inesperada pero no es nada institucional, es por características personales

de esa persona que de casualidad te encontraste, ¿y eso es la diferencia entre que las cosas salgan medianamente bien o mal?

E: CEPE es una línea de trabajo del MTSS, también existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿han realizado coordinaciones con este instituto?

E1: Con INEFOP lo que llegan más son los cursos, la semana pasada llegó de uno, y que sí se adaptan, ¿se adaptan? No, para, vuelvo sobre mí. Plantean como condiciones de ingreso que si contemplan nuestra población.

E: ¿La población accede a esos cursos? ¿Identifican algunas familias?

E1: Nuestras no, a lo mejor es un bolazo lo que estoy diciendo.

E3: No contemplan mucho las características de nuestra población y

E4: Podrían llegar a contemplar pero quizás no lo hemos probado mucho porque en realidad te piden ciclo básico, por algo nunca nadie califica.

E2: Yo lo que me acuerdo eran esos requisitos.

E1: Tienen razón, en realidad están de más porque a veces hay de logística y acá tenemos pila de galpones y de cosas cerca y nunca nadie llega.

E2: También nosotros no intentamos y cada tanto encontrar algún alma bondadosa.

E3: Cada tanto sí, lo que pasa es que es un poco agotador y aparte no es sólo eso hay que sostener, y tener que hacer ese movimiento, implica que la persona genere ilusiones, energía puesta ahí, todo una apuesta personal y que después todo se cae y que en realidad va en dezmero de toda tu intervención, todo lo que hagas que después no puedas estar a la altura, o todo lo que hagas y después no puedas sostener, no es inocua, genera un montón de cosas.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

E4: En general no trabajan.

E1: Creo que el ingreso son las prestaciones del 90%.

E4: Son contados los casos, por ejemplo puede haber uno en una familia que trabaje.

E: ¿Formalmente?

E4: Formal no, ¿no se si tenemos alguno formal?

E3: Tenemos alguno posterior, alguno anterior capaz que también pero como una cosa muy puntual.

E4: Ahora tenemos uno que es formal

E3: Ese hombre que es bastante atípico dentro de las familias.

E1. Que de hecho dudaba que fuera para acá por que ganaba 23 mil pesos y un trabajo fijo hace 4 años.

E3: Es un caso extremo

E1: Cumple con una condición de trabajo formal estable.

E3. De hecho ya eso hace que nosotros nos cuestionemos si es nuestra población

E1: Pensando en el antes y después de la intervención, la amplia mayoría no tiene trabajo, en realidad el ingreso es a través de las prestaciones pero después, ese no es el punto que marca en las intervenciones de este equipo históricamente nunca ha sido el acceso del mercado de trabajo formal con la seguridad social o sea nada. Hemos tenido experiencia que se ha trabajado para eso, que ha sido siempre como una demanda orientadora de intervención, que se ha logrado, los trabajos son en relación a limpieza, mantenimiento de cosas, ta nada más que eso y que en realidad no lo han podido sostener.

E3: El hecho de sostener todos los días, en un horario específico, muchas veces trasladarse lejos, colocar a los niños y a todas las personas que están a tu cuidado, para las mujeres es casi imposible.

E4: Eso tiene mucho que ver con la zona, porque me parece que en otros lugares de Montevideo, es mucho más fácil acceder al centro, acá tenes una hora y media al centro, en el cerro es más fácil.

E1: Del que nunca salió, acá te dicen que el centro es 8 de Octubre.

E3: No conocen mucho el centro.

E2: ¿No tenemos ninguna familia que termino trabajando exitosamente?

E1: En realidad tuvimos una que egresamos y siguió trabajando, que en realidad es una intervención super breve porque tenía cosas muy positivas y muy resueltas por ella misma, x sigue trabajando en Taim y le va bárbaro. Taim es una empresa de limpieza y de mantenimiento de áreas verdes que tiene fuertes convenios con el Estado, todo lo que es UTE, OSE, todos los entes, los BROU. Aparte del mantenimiento de todas las áreas verdes, boulevares, etc. Ahí el ETAF del Cerro, que después nos enganchamos nosotros con ellos, nos reunimos con esa gente, mandamos gente y si entraron a trabajar.

E3: Estamos hablando de empleos hiper precarios, no solo por el área de limpieza sino que pagan poquito, no como toda empresa te diré, hay algunas que pagan más.

E: ¿Está cubierto el traslado?

E1: No cubría traslado, te adelantaban cosas por ejemplo plata para boletos. Por TAIM transitaron muchas personas, no se 5 ponele en el período donde más estuvo aceitado pero después no estaba bueno el trabajo entonces nosotros tampoco no promovimos tanto eso pero en esa etapa inicial, en ese acuerdo con ellos nos pedían gente y si nosotros teníamos le mandábamos, nada la gente que laburo, no sostuvo.

E: Por ejemplo les pedían 10 personas y llegaban a presentar?

E1: Nunca pidieron 10 y nosotros llamábamos porque teníamos 3, 2 que estaban como con condiciones, las cosas estaban más o menos resueltas, yo por lo menos lo que hacíamos acá era llamar a ver si había alguna posibilidad de ingreso. No se si en alguna nos pidieron, pero a veces nos decían no para esto pero si para tal cosa entonces ahí salías a buscar a otro para engancharlo porque salió la posibilidad pero era así muy así.

- Cercanías y los programas de trabajo protegido

E: En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿la población beneficiaria ha participado en ellos?

E1: Con Uruguay Trabaja hemos tenido rachas, ahora sí entro mucha gente pero el año pasado y el anterior no entraba uno de todos los que mandábamos y era todo lo que había te mandaban a vos, y ahí priorizar. Nosotros tenemos 1,2

E4: jaja el mucha gente de ella son 2

E1: El mucha gente es porque de esa familia entraron 3 de una. Es mucha casualidad pero comparado con el año pasado que no entro nadie.

E: ¿Entonces serían 4 personas que entraron este año?

E1: En realidad son 2 porque sólo una entró con cupo directo, las otras dos por sorteo y en realidad viven todos ahí pero no forman parte de nuestro núcleo específico de intervención y ahora que tienen trabajo menos. Entonces este año 2, el año pasado ninguno.

E3: No es nada fácil acceder y estos cupos directos no son tales, son 3 para todo Montevideo. Nosotros postulamos gente pero es muy difícil que acceden.

E4: Cupo directo entro 1, la otra fue por sorteo.

E3: Lo que tiene Uruguay Trabaja que tampoco realiza mucho seguimiento posterior.

E: Las experiencias anteriores, ¿implicaron el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?

E1: Yo tuve 1 que fue hace dos años, hizo un proceso, estuvo bárbaro para ella y en realidad antes de que terminara el mismo equipo de Uruguay Trabaja de los que estaban gestionando el programa le consiguieron un trabajo. Después, meses después, nos contactamos con ella y ella seguía trabajando, fue como una situación excepcional.

E3: Yo trabaje en Uruguay Trabaja también y es una situación excepcional, no solo para ETAF, para Uruguay Trabaja también que alguien sostenga, incluso después de haber hecho todas las gestiones que implican que ingrese al mercado laboral, de coordinación y etc. Tampoco Uruguay Trabaja hace el seguimiento, entonces está bueno que hubo otro equipo como ETAF que lo hiciera el seguimiento posterior.

E1: De hecho hubo seguimiento durante todo el proceso, nosotros nos reuníamos con el equipo durante todo el proceso.

E3: Claro, eso es el ideal. Hubiese sido ideal que estos cupos directos no fueran solo 3 y fueran muchos más, en realidad tendríamos otro impacto. Además el seguimiento puede ser, impacta en la gente que continúa en el programa, la gente deja o otra gente hace realmente todos los meses de proceso y tienen muchos impactos en la vida de las personas, se separan, forman nuevas parejas, impactos que no son pensados, son colaterales porque no es en lo que se quiere impactar, pero son momentos importantes en la vida de la gente y sin este seguimiento más posterior, sostener los logros menguados porque seguramente en esta población van a ser poquitos y hay que valorarlos, si no hay un seguimiento es difícil.

E1: Es un trabajo protegido, con varias contemplaciones.

E3: No es un trabajo, claramente no lo es. Es una experiencia que contempla lo laboral pero claramente no lo es. No tiene nada de trabajo, hay algunas que hacen algunas cosas que pueden valorarse que se parecen a lo laboral pero no, de hecho la gente después se choca con la realidad del mercado laboral y fracasa sino tiene a alguien que lo esté siguiendo muy de cerquita.

E: ¿Entonces ustedes entienden que existe población que su circuito en relación a lo laboral implica: programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal o/y vínculo con lo ilegal?

E3: Para volver a Uruguay Trabaja están limitados porque tienen que esperar años

E4: Yo creo que sí, que es eso lo que sucede. Es lo que se ve claramente, salvo excepciones es lo que se ve. No es lo ideal que sería la asistencia, el trabajo protegido, y el mercado formal, sería la situación ideal pero no es lo que está sucediendo.

- Egresos y seguimientos de familias participantes de Cercanías

E: ¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias? ¿Cómo se ha llevado a cabo el trabajo en conjunto con instituciones o organizaciones en territorio que realizan el seguimiento de las familias que egresaron?

E1: Fa acá, pensando en todos los lineamientos en relación con los egresos, que los hacen los SOCAT, que implicaba 3 encuentros y los traspasos eran solo en la OTE, un viaje, tan viaje que nadie lo sostuvo y fueron bastante fracasados en realidad.

E3: Es interesante pensar por qué pasa eso, ¿por qué tanta poca atención al seguimiento en Uruguay Trabaja, en ETAF? ¿qué es lo que lleva que ...? ¿será que estamos desbordados con tantas familias en espera que no podemos seguir esos procesos? Yo no creo que venga por ahí.

E1: Para mí está ligado a la cronificación también.

E3: Yo creo que tiene que ver con aquello que no se quiere ver, no se quiere pensar, no se quiere tomar contacto. En realidad con los alcances.

E4: También tiene que ver con algo institucional.

E3: Es netamente institucional.

E4: Si paso ETAF, ya está, nadie más se hace cargo. Ahora

E1: Somos lo último.

E4: También debe depender mucho de las zonas y las instituciones en la zona, porque por ejemplo en nuestra zona si sucede que si la familia sigue con niños en la escuela, la escuela sigue bastante al tanto de ese seguimiento.

E1: Y nosotros también.

E4: Nosotros también porque nos vienen contando que es lo que ha pasado, también hay algunas instituciones que funcionan bastante bien en la zona, el otro día surgió una situación de una familia que hacía como 3 años que había egresado de ETAF y vuelve a surgir, entonces ahí hay un seguimiento.

E3: Hay un saber qué es lo que pasa con esas familias, que no es lo mismo que un seguimiento porque lo que hacen las instituciones es estar al tanto,

asistir a lo que inevitablemente va a ocurrir, fulano definitivamente abandonó la escuela, efectivamente se suicidó. Impactar sobre eso, hacer efectivamente un seguimiento, estar atento a determinados indicadores, brindar determinados apoyos, implica que alguien se acercara a hacer algo con eso, ¿dónde está ese alguien? Sería otro equipo, otro dispositivo que anduviera como nosotros, en esto de hacer un seguimiento y aparecer cuando las papas queman y hacer algo

E4: O nosotros mismos, el propio ETAF pueda hacer algo

E3: Lo que pasa que los dispositivos de emergencia tienen un límite y tienen que ir hacia algo que no sea de emergencia, y ese algo no está. Es como eso lo que no está, vos haces una intervención de emergencia, y sabes que no hay ninguna prestación y sabes que realmente está pasando hambre y un montón de cosas, y impactas sobre eso pero después te quedas sin herramientas y me parece que es eso lo que queda un poco al descubierto cuando uno hace un seguimiento, que no basta con eso, que es algo muy puntual, que no se puede prolongar para toda la vida pero que las soluciones que van más a la raíz de las cosas no están apareciendo.

E2: Después también lo del seguimiento creo que también es como una limitante, yo no creo que sea INAU o MIDES porque claro a veces hay escuelas que están super comprometidas

E1: O una policlínica

E2: Acá está lleno de policlínicas, y que realmente hay gente que sigue a las familias y que podría hacer un seguimiento de algún tipo, no va a ser de las metas logradas y todo eso.

E3: El tema es ¿qué le pedimos a la escuela?

E1: Pensando en esto que era INAU o MIDES nosotros seguimos teniendo que esas pestañitas no las han sacado aún que son las cosas más loca. MIDES por ejemplo no tiene ni idea, no los ves ni siquiera en las reuniones de zona, van cuando tienen algo que anunciar algo o cuando los mudan

E3: Normalmente o en casi todas los que están son la escuela, que es lo más universal, o la policlínica de ASSE

E4: Ojo y nosotros porque tenemos esa fortaleza en esa zona pero miren que de verdad no existe ni una coordinación, y en esta zona funcionan muy bien las instituciones y coordinadamente en Villa García, porque si ya bajas al 15 o 16 ya no es lo mismo, entonces ahí sí puede ser que haya un seguimiento.

E: ¿Cuáles son las características de las condiciones de existencia en las que se encuentran las familias una vez finalizadas las intervenciones?

E1: Egresan por tiempo, no? Por amplio porcentaje egresan por tiempo, y que de hecho se extienden un poco más por distintas situaciones ya sea una judicialización o alguna cuestión aguda que es bastante ocurrente en las intervenciones y eso hace que se estire el tiempo porque bueno ta ya que estamos ahí, ya que somos los que conocemos, ya que hay que informar, lleva un par de meses.

E2: Por cumplimiento de metas?

E1: Nosotros una al año.

E4: No se tiren tan abajo tampoco,

E1: ¿Pero en esto de la generalidad?

E4: No pero en los últimos egresos que hemos hecho han sido algunos por cumplimiento de metas que son metas muy específicas

E1: Y que ya había otras cosas antes. Son situaciones donde hay cosas puntuales a trabajar pero son las menos, que ya cuentan con algún recurso que les permita engancharse a otras cosas o hacer otras cosas o tener determinada independencia en algunas cuestiones son mínimas

E3: En general, estas familias que ingresan y nosotros decimos “fa tiene trabajo”, que realmente capaz que necesita algún apoyo puntual en alguna cuestión educativa o de salud o alguna cuestión de la vivienda que no tenemos mucho pero en la medida que podemos colaboramos y muchas veces impacta y mucho en la vida de la gente y ahí decís bueno con ésta familia ya está.

E1: Claro ya tenía esas condiciones previas, no es una cuestión de todo el proceso de una intervención nuestra.

E3: Cuando la intervención es en una familia que tiene todo afectado, que son la mayoría porque realmente cuando uno ve

E1: Y el egreso casi que se da en las mismas condiciones

E3: Los cambios que pudiste generar son muy acotados, y en la medida que son muy puntuales es muy difícil que se pueda prolongar en el tiempo de eso, porque vos mejoras una vivienda hoy pero esa persona no tiene trabajo, conseguís un montón de cosas que le implica un cambio radical en su forma de vivir, por ejemplo el baño o poder levantar el piso para que no vivan inundados, ese tipo de cosas y es un impacto muy importante en la vida de esa gente hoy, pero si vos a eso no le sumas un ingreso estable, que vaya más allá de las prestaciones, un trabajo más profundo sobre algunas cuestiones vinculares, que permita que la familia permanezca funcionando sin desagregarse, que haya menos ingresos, que haya menos apoyo, menos personas a su cuidado, etc si vos no logras esas cosas más profundas, en realidad esas cosas que lograste son muy puntuales, y el piso hay que volver a ponerlo y ya no hay con que, y ya no está ETAF y en realidad el impacto fue muy puntual.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideran que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo? ¿Qué reflexiones entienden que promovió Cercanías sobre esta cuestión?

E1: Es difícil visualizar en esa dimensión porque en otras podríamos ver algunas cosas que se tomaron y que los equipos sienten que hubo alguna consideración de algo de eso que se planteó pero en la dimensión trabajo... Ha habido alguna presentación en los Encuentros de alguna situación exitosa o cuando trabajamos en base a metas en los encuentros finales, que los grupos se dividen por no se que, si uno era trabajo y estas cuestiones pero que eso vuelva a los equipos en alguna cuestión como puntual, de cambio de algo, de nueva estrategia, de cupo para no se que o de trabajo para, no eso no.

E2: Tiene que ver con estrategias de los equipos y de repente nos pasamos piques y experiencias que sirvieron pero no como algo que lo tome el programa.

E1: No como un lineamiento de estrategia.

E3: Capaz que como hacemos nosotras que por año vamos a trabajar tal eje y vamos a poner énfasis acá a ver que impacto, a ver si logramos algún impacto diferente, pero hasta ahora no ha pasado que el programa haya destacado un punto y bueno vamos a esto.

E4: Este equipo en particular se dedica más a lo pre laboral, a lograr irnos de la familia dejando por lo menos una capacitación básica de algo para que después pueda conseguir algún empleo que a buscar el empleo en el proceso de intervención.

E3: También lo hemos hecho pero han sido muy puntuales.

E4: Nos enfocamos mucho en la capacitación previa porque sabemos que no hay muchos resultados.

E1: Generar condiciones que puedan llegar a permitir que esa persona acceda.

E4: Y eso podría verse como una estrategia de este equipo que de hecho ha sido pensada, no es que sea improvisada, porque ante la imposibilidad de no acceder a otra cosa, dejemos por lo menos el terreno preparado para que la familia después pueda acceder a otra cosa.

E3: Porque aparte si te apuras en eso y generas más frustración en esa área, alejas más la posibilidad de, y otra cosa que nos pasa mucho en que la amplia mayoría de las familias son jefas mujeres de hogar y realmente cuando no están garantizadas las cuestiones mínimas de cuidados, impacta muy negativamente el trabajo en la vida de los niños que son los dependientes y que son los que nos hacen llegar las familias porque de hecho nosotros no llegamos a familias que no tengan dependientes y eso es realmente un punto a tener muy en cuenta, el cuidado y cómo se afecta el cuidado una vez que se ingresa al mercado laboral.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

8) Entrevista a integrante de ETAF 1 Zona oeste de Montevideo – Cercanías (E8: ETAF 1 zona oeste)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 8

Fecha de realización: 29/07/2017

Lugar de realización: Vivienda de una integrante del ETAF.

Duración de la entrevista: 59

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la/s persona/s entrevistada/s

Rol que cumple/n en el programa: ETAF

Cantidad de integrantes del ETAF: 4

Formación: dos estudiantes avanzados de Trabajo Social, dos psicólogos,

Tiempo que hace/n que trabaja/n en el Programa: la entrevistada desde el inicio, el resto ha ido cambiando.

Zona geográfica del ETAF: oeste de Montevideo

3) Corpus de la entrevista

- Equipo técnico de Atención Familiar

E: ¿Cómo describirías/n tu/el trabajo en Cercanías? (intervenciones familiares, coordinaciones con instituciones y organizaciones, tareas administrativas, participación de redes como nodos de familia, entre otros)

E1: Nosotros, en cuanto a componentes de lo que es el trabajo nuestro, deviene un poco de cómo uno concibe a Cercanías. Igual yo insisto, quizás que voy a ser reiterativa, es muy importante decir que esto es subjetivo porque si bien yo creo que la estrategia tiene en su marco teórico, encuadre, es muy diferente en la práctica qué es lo que hacen las personas, qué esta es una de las partes más interesantes del trabajo nuestro, se puede la mayor parte del tiempo y hacemos lo que nosotros creemos que hay que hacer, lo que nosotros compartimos que está descripto del programa es algo podríamos definir un cambio en el abordaje focalizado, es medio paradójico lo que voy a decir, porque si bien hay una focalización en una población en particular, la manera de trabajar con las cosas, el abordaje, si uno ve la familia como la unidad de estudio, el objeto de estudio y trato de ver los integrantes de esa familia, cómo se relacionan, qué vínculos tienen, van determinando entre si el hecho de que en el abordaje yo tome en consideración el hacer que todas las áreas que forman parte de esa situación, y ahí busco los componentes de los actores de salud, educación, de los actores territoriales, las escuelas, devienen en los nodos de familia, las mesas de SOCAT, las coordinaciones con la

institucionalidad de INAU en territorio, es algo importante el hecho de que nosotros tratemos de combatir esa mirada focalizada y trabajamos porque se profundice que el enfoque nunca debe ser buscar ahí está el problema entonces tengo que tratar como el problema y veo como Barrán decía le pongo una ortopedia, un amuleto, o le encajo algo para que se arregle. Me parece que en ese sentido, ETAF ha hecho mucho, hay un pedazo que es el trabajo con la familia en sí que nos derivan, pero hay otro trabajo que es el componente de ETAF que es el cambio en la forma en que se abordan las cosas, cómo hemos cambiado las ventanillas de atención del Estado, vos ahora te sentas y cada año lo ves más claro, con actores territoriales que ahora empiezan a creer que no pueden atender ellos solos, el médico, la maestra que le da un informe para que se haga un estudio sino que necesita de otros actores para hacer realmente el trabajo que hay que hacer. Que es lo que paso, que lo dijo Labat también, que lo que hizo Cercanías es dejar en evidencia los agujeros de las políticas y en ese mismo encuentro también se planteaba si el programa no tiene que repensar qué es lo que está haciendo porque nosotros no somos Estado, no hacemos política y nos estamos haciendo cargo todo el tiempo. Da mucho para hablar, pero es eso la metodología que es de articulación, creo que es revolucionaria desde el punto de vista metodológico, en el país no hay experiencias como estas y en ningún espacio académico se forma gente para esto. Hay antecedentes de este tipo pedagógico allá por los sesenta y hay gente que bueno un poco en la cabeza se están moviendo. Hay experiencia acumulada que creo que no se está aprovechando, ya lo debatíamos con el MIDES desde el punto de vista sindical. Es revolucionaria porque viste aquello de que vos trabajas y vos cambias al otro y el otro te cambia a vos, bueno primero que el lugar de trabajo sea el espacio del otro, ya psicológicamente estamos hablando de otra cosa, no es en la oficina ni en la ventanilla. Entonces eso del otro, del valor de lo que opina, piensa y quiere el otro es una dimensión que no existe en otro lugar. Trabajar justo en ese ámbito cambia absolutamente cómo trabajar, porque es la cancha del otro, vos pedís permiso para entrar, te tienen que dejar entrar, peleas contra la resignación. Esto última creo que es una característica fundamental del trabajo y lo otro es lo que un poco se hace, las personas, yo he visto trabajar y me enoja bastante cuando hacen trabajo de oficina, en la oficina nos sentamos una semana hacemos un manual de recursos, yo acá estoy tratando de hacer mi propio viaje, de entender el sentido de lo que estoy haciendo, que creo que es algo de lo que estoy en crisis, tratar de trabajar y redignificar ese vínculo, porque alguna gente nunca hubo alguien que se sentara a pensar con él, que pusiera prioridad, que se le respetará, uno se sintió en ese lugar y eso que estamos peleando con generaciones y generaciones de exclusión. Por otro lado tratar de cambiar el sistema, yo creo que siempre, porque esto que hacemos es importante pero no suficiente porque si no cambia lo de arriba. Estoy en un momento difícil por eso, era lo que decía Mayra Aldama, sino tenemos que repensar para que fuimos creados, para sacar de la exclusión a 30 mil familias, quien se lo creyó? Que voy a hacer sino tengo trabajo para darles, lugares que lo reciban desde el punto de vista socioeducativo, yo soy profundamente defensora de los cambios que ha habido, pero que puedo hacer yo cuando vas a un lugar donde no está asegurado lo más mínimo, lo esencial, que es el agua que no esté

contaminada, no hay comida todos los días, no hay leche todos los días y que tengo. Ahora bajamos a 30 familias, dividí los 20 mil pesos que vienen por mes en 30 familias y con suerte tenes 600 pesos por familia por mes. Yo vivo sola y cada vez que voy al supermercado supero eso, qué es lo que se pretende? Y después los servicios, en el 2014 teníamos de supervisora a X y ella era muy de pensar y se olvidaba de las gestiones, y las primeras veces que entro y un dato que vos decís pua, hablamos del adulto mayor, en el 2005 el MIDES salió a decir que en 2030 o 2025 dentro de poquito uno de cada 3 uruguayos iba a tener 70 años o pisando los 70, son de las cifras que te sacan una foto. No se si te acordas cuando nos hacían llenar unos papeles, presencia o ausencia, discapacidad, el primer clivaje que hicieron en las familias ETAF la discapacidad superaba el 65%, qué sistema de protección social tiene el Uruguay para poder contemplar eso? Entonces qué hacemos, ahora seguimos avanzando en esto, y yo se que el objetivo general está bien pero el Sistema Integrado de Salud y desmantelamos la división salud de INAU, lo mismo paso con el Canzani, es como una cuestión irracional, busco todos los días la respuesta de por qué, vos no podes desmantelar así cuando te sale a gritos que una de las principales demandas no satisfechas, y saco las de comida, es salud mental, y desmantelas servicios, no lo entiendo. Vas y son incontenibles, familias donde vos entras y el 100% de los chiquilines tienen que pasar por una evaluación psicodiagnóstica para ver qué cosas se pueden hacer para ayudar a que más o menos se reinseren. No sé pero creo que es un privilegio y la gente que está en otro nivel no lo puede ver y nosotros tenemos que buscar la forma que nos vean porque arriba no son todos una manga de hijos de puta que no saben nada, lo que pasa que no se ve. El año pasado nos afiliamos al sindicato, fuimos al PIT CNT y nos decían no no puede ser, sí es, está siendo. Entonces qué es lo que quiere decir, qué es lo que estamos haciendo, por ahora no hay muchas respuestas y hay cosas básicas que lo brinda este escenario de Cercanías.

- Principio orientador – Interinstitucionalidad

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia? ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Primero porque es para lo que se creó el MIDES por eso es el primer actor, el MIDES nace, INAU está, INAU tiene que cambiar, MIDES también pero tiene 12 años, se crea por las líneas en las que trabaja el programa. El de INAU necesariamente por la población, no nos olvidemos que necesariamente la población son familias con menores a cargo con situaciones de alta vulnerabilidad, imposible que no esté como actor. Después creo que hay otro correlato que se ha dado por estas cosas, su territorialidad, no es que no lo tenga, pero por ejemplo la salud, la educación, por la parcialidad de su enfoque no se pueden hacer cargo de esta parte, la visión integral que también está en la base del programa estaría más relacionado con lo que representa INAU y MIDES. De hecho han sido los responsables de la creación de los Nodos de

Familia donde no había, y todo eso. INAU viene tratando de lidiar con el monstruo de lo que es, y no puedo hablar, y ahí va en la especificidad de cada territorio, yo se que en el territorio en el que yo trabajo tiene una historia de redes brutal, y nosotros la ampliamos y ampliamos. En el ETAF Convivir de una de esas familias heavy han tenido en una red focal 22 actores pensando en una familia. Eso habla de un trabajo, de la escuela no viene la directora, te viene también la maestra comunitaria y la de grado y te viene la doctora, la practicante de Medicina Familiar y a veces la enfermera. La anterior supervisora nuestra decía a veces habría que sacar una foto de estas cosas porque también muestra el trabajo que tienen ustedes, nosotros hay grupos respetuosos de whatsapp donde está la doctora, el CAIF, nosotros, gurisas que hacen Medicina Familiar en el Saint Bois, ahí aparece la doctora que te dice sabes quién apareció?, te acordas de ..? alguien se acuerda si en algún Nodo de Familia se trabajó tal familia o te llamo la del CAIF. Esa herramienta se multiplicó y varios decimos qué esos son los equipos de trabajo, no es tu equipo ETAF, yo puedo sentarme con una doctora y pensar una estrategia, se hace habitualmente.

Me pierdo un poco en eso de la participación de los actores de arriba, porque en el territorio están tan comprometidos como vos, esa famosa dirección político técnica que no escucha, que no ve, igual insisto se han generado cambios, lo que se viene haciendo cambia, si yo cambio y pateo para arriba por ejemplo en el MIDES, si yo cambio como maestra y logro dialogar de otra manera con la dirección y logro que esa directora cuando viene la inspección habla de otra manera con la inspectora, vos generas los cambios. En salud, lo mismo. Que una directora empiece a decir que vino el ETAF, y ya lo llevo para allá y le están haciendo un psicodiagnóstico y eso lo piensan a escuchar las estructuras y genera todo un cambio, es agotador. No puedo explicarte el porque, no tanto por los operadores sino más por arriba, de hecho el MIDES y el INAU se declaran que no pueden hacer nada allá arriba a ese nivel. No pueden hacer nada, muchas veces lo que te dicen que se están tratando de que se vean las cosas de forma integral pero en esa batalla, estos dos actores reconocen que están solos en la comisión y cada cancha hace lo que tiene que hacer en su cancha.

E: Entre los distintos actores que participan de la Estrategia Interinstitucional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es uno de ellos, ¿qué participación observan de este en el programa y en territorio? ¿Cuentan con un referente del MTSS a nivel central o como realizan las coordinaciones con este ministerio?

E1: No. Hay un CEPE, nos saludamos, no resuelven nada. No es la culpa de ellos, es que creo que tomamos las cosas, cuando algo viene mal tengo ir al inicio, si yo quiero armar como decía Denis Defey, voy a tener que armar puente, prótesis, tengo que armar una situación con muchos agujeros y cuando voy a pensar la prótesis tengo que ver qué recursos tengo para aportar, entonces qué pasa, que el MTSS sea el responsable de no tener propuestas de trabajo para esta gente, no. Lo que digo es que los cambios que deberían empezar a generarse, empezas como una red, hay un montón de laburo que se puede hacer para empezar a redignificar, pero sigo descubriendo gente de todas las edades que no terminó la escuela, no tengo una mínima capacitación

para pensar en una propuesta. El famoso trabajo mediocre, formo gente con capacitaciones mínimas para poder insertarlo en un trabajo del cual no va a salir nunca y si estamos en un período de crisis económica es el primero que cae, o puedo pensar en otras estrategias que puedan ser las economías solidarias, yo no se si el MTSS podría realmente otra propuesta. Por ejemplo a mi se me ocurriría que otros actores podrían hacerla, pensé en los sociales, yo pensé que por ejemplo, de hecho lo hice, hablar con la central, aquel proyecto que salió para los gurises que salían de la cana y proponían experiencias laborales. Se lo planteo a la supervisora y me dijo está bueno, de repente se lo podrías plantear a Cercanías pero es como que la agenda de estos actores está muy ocupada en otras cosas, entonces no es el ministerio. El CEPE no va a cambiar nada ahí, esta gente no necesita curriculum, porque no sabe ni leer ni escribir, esta gente tiene otros saberes o no, porque a veces los hay y otras veces no, porque hay veces que hay una exclusión tan espantosa que a veces el ser vegeta, entonces el funcionario de la oficina que puede hacer?. Mira los llamados que te tiran, que no pidan escuela son muy pocos, y después la oferta, la última que apareció, la gente del Club de Niños que logró sacar estos cursitos, 22 plazas, cuando lo propusieron, curso de gastronomía, entonces vos decís la gente va a comer hasta que se muera. El ministerio solo no puede porque de dónde saca recursos, si cuando piensa, INEFOP y todo eso, en relación van asociados a lo que se necesita del mercado, pero para esta población no hay. Entonces surgen trabajos precarios, chatarras, muy mal pagos, mucha gente permanece en negro, en el mejor de los casos. No tiene ese lugar, pero por qué? Porque para el sistema que tenes estás en el límite de lo que podes llegar a dar, entonces como de retazos trabajas la exclusión y en algunos casos debería de pensar que la estamos reforzando, tanto de la población objetivo como del operador, si vos llegas al rincón de que me acostumbre que esto no lo puedo cambiar. Yo cuando intentaba hablar con varios actores, se tranca ahí. Cercanías desde la comisión político-técnica, te propone eso, pero después viene el Ministerio de Economía y hace recortes por acá y por allá. Yo igual quisiera conocerle la cara al que resolvió que en un país ganadero sea un kg de leche en polvo para un niño de menos de 4 años, no lo entiendo y creo que necesitaría de otro cambio que involucre, un giro más que puede dar el trabajo, que nos estamos acercando, por ejemplo que los servicios de salud comunitarios, vayan a la casa de la gente que no esperen que vayan.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo? ¿Sus ingresos únicamente consisten en prestaciones sociales? ¿Trabajo informal o formal?

E1: En este momento si yo te tengo que decir, con trabajo formal creo que tenemos a reventar un 10% con trabajos que han agarrado ahora, trabajo formal un tiempo, por ejemplo con Tacuru, en general de barrido con Tacuru dos casos y un caso particular que lo pusieron a trabajar al botija en la parte de construcciones de ellos de landé, que no entiendo porque nunca lo pusieron al

servicio de Cercanías, es sobre la construcción de casas. Después 3 mujeres que empezaron a trabajar en los últimos meses en limpieza.

E: El trabajo en Tacuru es trabajo protegido?

E1: Es protegido, tiene fecha de caducidad, no tienen capacitaciones, tienen una especie de horas que se contemplan en la planificación semanal que trabajan en lo grupal, pero que ello tiene impacto en alguna área no. Las ofertas son precarias desde el vamos, yo no puedo pensar en Uruguay Trabaja, que se que no es lo mismo que exista o no exista, pero no es una oferta de real salida, ni porque tampoco está sujeto a evaluación si el sujeto puede sostener eso.

E: Tienen familias que participan de Uruguay Trabaja?

E1: Si

E: Cómo es el proceso? Se logra sostener?

E1: Pocos. Hubo una edición que creo que fue en 2014 e hicimos la cuenta entre el costo de los boletos más lo que tenía que pagar para que le cuidaran a los botijas menos lo que cobraba y no tenía salida. Estas atrapado en eso, no es solo plata, vos recreas las propias historias de vida, yo soy de los años 60, no era mi familia de plata pero tenían estructuras que ayudaron a sostener, en la dictadura se quedaron sin laburo, al centro de estudio caminando, no era solo dinero. No es solo la prestación pero en cuanto a la propuesta de inserción laboral yo creo que no la hay.

Yo para mi tesis quise elegir a X, y mi propuesta es que las potencialidades como agente socializador del trabajo donde uno puede hablar realmente que integro a esta persona, no lo puedes sustituir por una prestación y él tenía su tesis de doctorado renta social mínima. Él me decía no hay laburo para todo el mundo porque el mercado de trabajo cambio, y si no estás capacitado, entonces yo no puedo zanjar esto, y hay algo de realidad en eso, porque entonces vos pensas ésta población que está afectada ahí y la voy a tener que mantener socialmente porque no le puedo cambiar el retraso que tiene mentalmente y no le puedo cambiar; entonces decidamos eso y arranquemos por donde se arranca, el niño en la panza, que ese embarazo sea realmente protegido para que los espacios socioeducativos, entonces no puedes pensar en espacios de estimulación temprana de una hora y media por semana con lo que puede cambiar una vida, de qué me estas hablando? Sigo generando exclusión, tenemos que hacernos cargo de eso, estamos generando y multiplicando la exclusión. Nosotros coordinamos mucho con los programas prioritarios, llámale UCC, menos con Jóvenes en Red que en nuestro territorio, en ese nivel de territorio con todos los actores, escuela, CAIF, centro de referencia de INAU, salud, estamos pensando en que tenemos que cambiar nuestro objeto de intervención, que es el riesgo de la política focalizada. Entonces pensamos que el objeto nuestro, de todos, no es tanto si fulanito fue al control de embarazo, es pero estamos pensando si podemos pensar, crear nuevos espacios donde el objeto sea el territorio, la población del territorio. Pensar en estrategias que sean familiares, territoriales, por ejemplo en esto de la huerta, hemos conversado, con gente de UCC, y de pronto decimos, por ejemplo cuando escuchas a la agrónoma decir que en un terreno de 7 por 7 una familia tipo de 4 personas saca de la tierra todo lo que necesita comer en un año, no tenemos carencia de tierra, la gente vive en una mierda, pero se

puede pensar en el territorio donde el barrio se organice, haga uso de determinada extensión de terreno, y bueno ahí vamos con las familias de UCC, nuestras y con las familias del barrio, con las que no están en el programa. En esto de multiplicar la solidaridad, donde uno no vea si está del otro lado de la línea o no de una política, también apuntaría a una estrategia de integración y que los talleres a las madres no vayan solo las mamás embarazadas de UCC pero tratar de crear estructuras que se instalen en el territorio, y reforzar la dispositivos como el de Escuelas Disfrutables, las maestras que hacen lo posible. No se cuantos lugares hay, pero nosotros logramos que las comunitarias se encuentren un espacio para que fueran a alfabetizar a una casa, esfuerzos dispersos. La idea que tenemos con los actores en territorio es un poco eso, también está el Programa Calle Repique del Abrojo. En esos espacios estaba un profe de Geografía que decía debemos pensar en espacios donde este todo, la propuesta educativa, lo de salud, las prácticas de alimentación saludable, la tierra para sacar esas cosas, donde se puedan vivir tránsitos diferentes, donde el vecino se encuentre de otra manera con el otro, que no es que no exista, sino que nosotros hemos fortalecido eso. Se piensa en trabajar proyectos comunitarios familiares y no sólo en el emergente. Con ayudas especiales, de BPS, en 2012 cuando arrancamos en 2012 nuestros niños como no eran aportantes de BPS no accedían, entonces comprábamos los lentes, etc todo eso se fue cambiando pero ahora vos tenes una demanda de fonoaudiólogos, y de la facultad salen 2 o 3 por año pero entonces el cambiar es interesante. Este territorio tiene estas características, tiene estas potencialidades, hay terrenos públicos que se podrían usar, hay locales por qué no hacer girar, si la familia Martínez con tal y tal problema y en vez de pelear contra eso, se puede dejar una estrategia colectiva que se quede ahí, no se si no está interesante, las maestras de nuestro territorio piensan es posible, hay que seguir pensando, inclusive con prácticas culturales. Hay muchos actores haciendo casi lo mismo, por ejemplo la experiencia comunitaria del Teatro de la Montela Francesa. El tema es potenciar el impacto, hacer que esa interinstitucionalidad se afiance en el territorio con un protagonismo del actor que es la persona.

E: En relación a Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

E1: Casi nada, cursos para gente que no termino la escuela no hay. Hay cursos por ejemplo se generó ahora de gastronomía pero con esas características que da para 20 lugares, yo creo que hace mas de 2 años que no hay cursos y hay varios que quedaron desiertos, en 2014 creo que se presentaron organizaciones pero no cumplían con los requisitos que pedía el MTSS entonces no se pusieron en marcha. Lo otro que es terrible es la falta de comunicación, vos llegas tarde a todas las comunicaciones, a veces te enteras. El MIDES, la oficina que está acá, te pasa un aviso a dos días de vencer el plazo, casi no hay oferta de INEFOP. Murro la otra vez decía que no tenía oferta para esta población, por ejemplo gurises que hagan algo después de la escuela. Cuantos gurises desde el 2012 hasta acá que yo conozco que terminaron ciclo básico? Uno, es chocante, un adolescente que luego lo presentamos al programa de autonomía de APAP de Vida y Educación y está

ahí peleándola. Como proyecto está genial, tiene cupos pero 1, que cuando el guri nos dijo quiero seguir estudiando, y se anotó en la IEC, y los gurises del liceo nos decían terminó el liceo ahí, ayudándolo pero claro hubo déficit alimentario de arranque y eso determina, y no pudo, pero por suerte quedo enganchado con eso.

- Egresos y seguimientos de familias participantes de Cercanías

E: ¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias? ¿Cómo se ha llevado a cabo el trabajo en conjunto con instituciones o organizaciones en territorio que realizan el seguimiento de las familias que egresaron?

E1: No existe, yo trabajo con una ONG que tiene un SOCAT y muchas de las familias van para ahí.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideran que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo?

E: Si la hay, no las conozco, sólo conozco la ausencia. Yo no descarto que no haya un pienso, pero en la Estrategia vos vas a hablar y es una dimensión que no existe, no hay recursos, no existe. Cuando el supervisor viene a trabajar contigo, seguramente es sobre situaciones de desamparo, salud, educación, lidiamos con territorio con este gran compromiso pero con escuelas que saben que no podrían decirte que no hay lugar entonces de trabajo no existe. Si yo quiero hacer un emprendimiento alimentario por ejemplo, lo primero que me topo es la habilitación, la mesa tiene que estar limpia, tiene que tener azulejos, de qué me hablas? La dimensión trabajo no está contemplada, sólo cuando te avisan cuando hay un cupo de Uruguay Trabaja porque de las personas que valoraron que podían hacerlo, se anotaron casi todos y salieron 1 o 2 mujeres por sorteo.

Después están las situaciones complejas, si yo no puedo trabajar la explotación sexual y comercial, qué hago? Miro para otro lado? Yo no tengo la capacidad como dispositivo para trabajar eso, eso es delito porque van encapuchados cuando van a territorio, no tengo ninguna herramienta para eso, entonces tenes que ver con la madre que acepto eso, que no estoy diciendo que es hijo de puta y después tengo un montón de problemas que no se si hay abuso pero algo gordo hay, y la dimensión trabajo ni me acuerdo, la dimensión recreación no existe. Entonces se hace un recorte, acá hay algo gordo que ya afectó a dos adolescentes pero que está afectando a los más chicos, entonces veo si se puede acercar a los más chicos a un espacio terapéutico que diagnostique, que ubique pero es gente que ya paso por INAU, que ya estuve institucionalizado, entonces tenes que hacer lo posible y en cuanto a trabajo no existe. En cada territorio con su peculiaridad hay que buscar la respuesta, no se yo calculo que en el interior coordinaría con el Instituto de Colonialización y volvería más a la base de la familia y el territorio con prácticas más autosustentables.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

9) Entrevista a integrantes de ETAF 2 Zona oeste de Montevideo – Cercanías (E9: ETAF 2 zona oeste)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 9

Fecha de realización: Viernes 21 de Julio 2017

Lugar de realización: Municipio G

Duración de la entrevista: 42 min

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la/s persona/s entrevistada/s

Rol que cumple/n en el programa: ETAF

Cantidad de integrantes del ETAF: 4

Formación: Estudiante de Trabajo Social, Comunicador, Psicólogo, Educadora Social.

Tiempo que hace/n que trabaja/n en el Programa: Desde Abril 2012

Zona geográfica del ETAF: oeste de Montevideo

3) Corpus de la entrevista

- Equipo técnico de Atención Familiar

E: ¿Cómo describirías/n tu/el trabajo en Cercanías? (intervenciones familiares, coordinaciones con instituciones y organizaciones, tareas administrativas, participación de redes como nodos de familia, entre otros)

E1: En términos generales, en cinco renglones, el ETAF como su nombre lo indica es un Equipo de Atención Territorial a familias con el objetivo de atender sus vulnerabilidades, sus necesidades, no necesariamente desde un punto asistencialista, en parte sí asistencialista capaz, tratando de darle más capacidades a las familias, y cómo es esta palabra

E2: Fortalecer

E1: Estaba tratando de buscar otra palabra, creo que viene por ahí tratando de identificar las necesidades de las familias, tratando de fortalecerlas en un proceso de 18 meses

E2: Creo que es importante tener en cuenta qué es Cercanías, es una política focalizada, asistencial, que trabaja con núcleos familiares, que se caracterizan por la pobreza y vulnerabilidades socioeconómicas, son dos características que tienen las familias para ingresar al programa, el Índice de Carencias Críticas y IVS y creo que sí que hay una pata que se llega en forma de asistencia, desde derechos vulnerados que se intenta restituir, y que son como en esta forma de prestaciones que acceden las familias por estas situaciones en las que se encuentran y con estas vistas de inserción en lo universal, chan.

- Principio orientador – Interinstitucionalidad

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

E1: Son los que están más ligados a la mayor parte de instituciones con las cuales trabajamos, capaz que el MEC y el MSP deberían tener un rol más protagónico y el Ministerio de Vivienda debería tener un rol directamente.

E: El MEC no está

E2: No

E1: Entonces creo que el MIDES y el INAU son aquellos los que tienen aquellas instituciones con las que más nos vinculamos, con las que trabajamos codo a codo, con el vínculo cotidiano, y son lo que también han generado la estrategia, los demás involucrados están involucrados de forma secundaria, mucha gente que está trabajando en el MSP, para el MEC, ANEP no tienen idea que desde su centralidad participan del programa o al menos desde la letra de los convenios pero creo que toca muchos los objetivos que sean MIDES e INAU.

E2: Además de lo que dice X, se fue dando así por una carencia, ministerios, organismos, instituciones conveniaron, porque esto sale de algo mucho más general que creo que no era solamente MIDES e INAU, como de otros lineamientos hasta internacionales y por carencias quedaron siendo la cara más activa de esta interinstitucionalidad que en la realidad no estaba funcionando, y capaz también porque lo social se deposita también en lo que es este ministerio de lo social y creo que también ahí hay algo para ver por qué.

E: ¿Ello impacta en la asunción de mayores responsabilidades que el resto de los integrantes de la misma, en relación a la población que vive en extrema pobreza?

E1: Ni que hablar, yo te diría que el resto piensa que no tiene responsabilidades de hecho, hay que recordarle a mucha gente que pertenece a la Estrategia.

E2: También se está repensando y queriendo sacar algunos ministerios e instituciones.

E1: No me parece sacar algún partícipe que no ha arrimado mucho el hombro para decirlo de alguna manera, pero sí al mirar el programa MIDES e INAU son los que están organizando desde la centralidad del programa.

E: Entre los distintos actores que participan de la Estrategia Interinstitucional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es uno de ellos, ¿qué participación observan de este en el programa y en territorio? ¿Cuentan con un referente del MTSS a nivel central o como realizan las coordinaciones con este ministerio?

E2: Yo desconozco si hay un referente, haber una referencia como hay de todos los ministerios pero yo calculo que también la hay del ministerio de trabajo pero nunca, nosotros como equipo o que no hayan dicho de la supervisión o déjenme que lo consulto con tal referente, tampoco hemos tenido como una situación para plantear eso, yo desconozco.

E1: Y qué presencia hay del MTSS en territorio que quede claro en relación con el programa, yo no se qué otro organismo hay aparte del CEPE tenemos en el territorio

E2: Están los programas estos de trabajo, pero no se si tienen directamente vínculo con el MTSS, o tienen que ver con INEFOP, los convenios estos que tienen con INEFOP, los trabajos protegidos, pensando en las personas con las que trabajamos y las características que tienen, después lo que está es Uruguay Trabaja pero es de MIDES, pero en lo que sería lo laboral y la inserción en el mercado laboral no, no hay nada

E1: Son los equipos de las OSC los que cargan con esa tarea específicamente, los que diseñan una serie de actividades con una familia específica para llevar a cabo lo que tiene que ver con lo relativo al mercado formal de trabajo.

E2: Pero también a qué mercado laboral formal nos referimos, hablamos del chaucha, a propuestas precarias.

E: ¿Han realizado alguna estrategia en relación a eso?

E2: En realidad qué se hace, los vinculamos al SOCAT para armar el curriculum o lo hacen con nosotros, buscamos listado de, nada a qué acceden.

E1: Hemos intentado vincularnos con alguna empresa pero no ha funcionado, pero en realidad la lógica de las empresas privadas es otra.

E2: Y los trabajos a los que acceden son precarios, donde hay mucha oferta de mano de obra donde hay mucho descarte y cambio de gente, los tienen mucho tiempo a prueba, de retén, o los pasan de una sucursal a otra y realmente del ministerio de trabajo no hay propuestas socio-laborales que puedan dar respuestas para tratar de laburar esto hacia lo universal porque si no en esto que hablábamos de ser un puente, en realidad no existe, es conectarlos con los trabajos más precarios, de menor calificación, salario mínimo, las condiciones laborales son feas, hay un manoseo de la gente que tampoco colabora, porque

lo sabemos todos, los supervisores o muchos supervisores de las empresas de limpieza además fueron, empezaron de la misma manera, entonces si yo pude, o yo cuando empecé también tenía todos estos problemas pero ta es raro.

E1: Ni hay una política específica para los actores con los que trabajamos ni hay una política interinstitucional ni el MTSS pone en juego planes para ello.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo?

E1: Yo te diría que con lo que tiene que ver con mercado laboral formal, de los adultos estarán el 10% con suerte estarán inmerso en el mercado laboral formal, nosotros tenemos 200, 230 personas, ahora que bajaron a de 30 familias, con un promedio de 7 personas por familia en Nuevo Paris, yo te diría de los adultos, que el 50% de nuestras familias, hay una abrumadora mayoría de adolescentes y niños, pero diría que si tenemos suerte, pensando en las familias que tenemos ahora, un 10% con suerte estaría inserto en el mercado laboral formal y quizás menos, y sino trabajo precarios, zafras ocasionales, changas, clasificación, puerto, limpieza y mantenimiento en casas de vecinos.

E2: Igual el mercado formal se centra en esto precario precario, y es una empresa de limpieza y listo. Bueno X trabaja en FUNSA pero es precario.

E1: Yo tengo dos o tres más, Stadium como vendedora, tuve un Burger King

E2: Precario igual.

E: ¿Algunos, sus ingresos consisten sólo en prestaciones?

E2: Prestaciones y estas changas, lo fijo son las prestaciones, pero sólo solo las prestaciones no, capaz que en la historia de las familias hubieron solo prestaciones, pero no se vive de prestaciones

E1: Yo sí he tenido casos de prestaciones solamente, los chinos, vivieron siempre de prestaciones desde el inicio al fin de la intervención.

E2: Pero sin ningún aporte de vecinos o algo?

E1: Bueno sí, de la iglesia.

E: En estas trayectorias, ¿qué importancia se le otorga y qué rol juega el trabajo y acompañamiento del ETAF al sujeto?

E1: Yo creo que es lo que está mejor valorado en la investigación que hicieron de la Facultad de Ciencias Sociales

E2: Claro es importante pero no alcanza no resuelve la problemática, es esto, buscar trabajo es un trabajo en sí mismo, pensar alguna capacitación que tampoco hay mucho para que se puedan capacitar, y también cuando la necesidad es aumentar el ingreso hoy, puedes hacer ese proceso de búsqueda más orientado pero no quiere decir que terminen inserto.

E1: Las pequeñas cosas también son importantes si uno se pone a pensar en lo que tiene que ver con los boletos del primer mes antes de cobrar el primer sueldo, la realización de un buen currículum, e incluso presentarte a vos como referencia puede ser un buen camino, tener hasta contacto con las empresas que nos ha pasado más de una vez también ayuda, yo tiendo a pensar que es como un chicle que tapa la cañería, que es una solución endeble porque a ello

falta acuerdos interinstitucionales, otra clase de programas, de prestaciones dirigidas a nuestra población objetivo.

- Cercanías y los programas de trabajo protegido

E: En Uruguay existen programas de trabajo protegido como por ejemplo Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal, ¿la población beneficiaria ha participado en ellos? ¿Cuántos sujetos accedieron a estos programas?

E1: Tres o cuatro.

E2: Por cupo específico, directo que tenemos por Cercanías, pocos. Es una ridiculez el cupo de Uruguay Trabaja a nivel de todo Cercanías, que también es MIDES, esto también el mismo ministerio da 3 o 4, pero si te digo que el cupo para todos los ETAF es re chiquito, nuestro entran 3 o 4.

E: 3 o 4 sólo por cupo directo o por sorteo también?

E2: No, de los dos. Dos con cupo directo y uno por sorteo.

E: Logran sostener el proceso?

E1: En la mayor parte de los casos, un 70% lo terminan.

E: De Barrido Otoñal también tienen?

E2: Si pero por sorteo porque no hay acuerdo.

E: ¿Cómo se trabaja el pasaje de este tipo de inserción laboral hacia un empleo formal y la permanencia en éste?

E1: No, rápido seguro que no.

E2: Y no hay un enganche de estos programas que ya los ingrese, es lo mismo que nosotros se los ayuda a preparar una entrevista laboral, un currículum, y maneja.

E1: Hacen talleres y tienen también eso que está bueno que es un seguro después pero faltaría dar un paso mas adelante y tener una referencia a posteriori.

E1: Uruguay Trabaja no tiene eso, cobran el último mes de trabajo y pronto. Barrido?

E2: En el Barrido puede ser, que ese último mes que queda ahí. Seguro de desempleo no entra. No hay una conexión directa de estos programas de trabajo protegido al mercado de trabajo formal ni un camino allanado.

E: ¿Existe población que su circuito en relación a lo laboral implica: programa asistencial - inserción en programa de trabajo protegido – nuevo programa asistencial o trabajo informal o/y vínculo con lo ilegal?

E2: Si claro.

E1: El final de la experiencia de Trabajo Protegido y el final de ETAF es como muy abrupto, nosotros les decimos a las familias mira que vamos a cerrar, intentamos cerrar algunas situaciones que venimos trabajando con las familias y de más en la práctica no hay quien retome eso. Cercanías ha fallado con las distintas estrategias para el egreso que ha planteado desde el inicio del programa a esta parte y no le ha encontrado la vuelta con el que hacer. Estas experiencias de trabajo protegido, si bien no es tan brusco el final, me parece que pasa algo parecido

E2: Es igual

E1: La gente después que estuvo protegida por un tiempo, queda librada a la calle a lo que pinte.

E2: A mí lo que más que me preocupa y me cuestiona es cuando se dice bueno te estoy dando las herramientas, ta ahora tenes que conseguir trabajo y sino conseguís trabajo bueno ta. Yo no se qué grado, yo trato de esto con las personas ponerlo sobre la mesa, porque esta frase de que buscar trabajo es un trabajo en sí mismo porque ta no vas a conseguir trabajo en poco tiempo y que te albergue por un buen tiempo con tus características y condiciones, yo creo que una de las fallas es responsabilizar a las personas porque bueno ya fuiste, ya hiciste curriculum, se los responsabiliza por no encontrar trabajo y en realidad hay una cuestión que tiene que ver con lo estructural, con el mercado de trabajo formal en sí, todo lo que ha aumentado los requerimientos, etc.

E1: El aumento del desempleo, y uno escucha que están cerrando, que están en seguro de paro, y toda esa gente que lamentablemente se está quedando sin trabajo está muchos escalones más arriba que toda la gente que nosotros queremos que entren a trabajar. Las experiencias de trabajo, los haberes adquiridos en ese lugar, ¿cómo compiten las personas que nosotros trabajamos contra eso? No compiten, falla la referencia o falta la referencia o falta tener el vínculo y las herramientas, falta extender el tiempo y brindar más herramientas, hay procesos ahí que no se están dando y es lo que hace que después las personas terminan con la experiencia de trabajo protegido y no logran meterse en el mercado de trabajo.

E2: Yo ahora estoy pensando que tampoco hay pasantías en los entes públicos, o sea hay pero son muy pocas y también para las personas con las que estamos trabajando no existen, no acceden, creo que eso está pasando, se van a anotar varias personas en una pasantía y qué después haya continuidad para los que se adapten mejor pero que haya más oportunidades, no alcanza con un programa protegido y a término.

E1: Hay veces que creemos que encontrar trabajo, no te digo que es algo fácil, pensamos que es decirle dos cosas a las personas y lo van a saber hacer, pero es gente que jamás está acostumbrada a llamar por teléfono para avisar si se enferma, que cree que si no va un día a trabajar no pasa nada, paradójicamente capaz que al inicio hay que bajar un poco el nivel, a mí me parece de lejos, mirando, me parece que a veces empiezan de algo más arriba, no digo que empiecen de muy arriba, me parece que habría que concretizar y bajar un poco los niveles en los que iniciamos estos procesos, a nivel de estos programas o cuando estamos interviniendo con respecto a una familia sobre el asunto búsqueda de trabajo, cosas que las damos por hechas, dichas, básicas, por normales, quién no puede hacer esto?

E2: A veces pasa que piensas que el empleador va a tener otra actitud ante la situación también, a veces pasa eso. No hay intenciones en este tipo de trabajos precarios de contemplar absolutamente nada

E1: Y en el mercado laboral formal, menos en un contexto de suba del desempleo, que van a contemplar, siguiente concursante.

E2: Y que no alcanza, yo creo que sí, el tema de vivienda es un tema muy álgido,uy, pero el tema del trabajo que es lo que organiza y regula la vida es una dimensión que no se comenta mucho, es la gente la que no quiere, que no

busca, que no hace, me parece a mí, hay una carencia igual o más grande que con el ministerio de vivienda.

E1: No hay como dicen cultura del trabajo, porque lo de bajar y concretizar, a veces a ir, ni hablar de hacer la tarea, a ir todos los días, y que si falta un día por los nenes que avise, pero cómo enseñarle eso a una persona con una familia que ha tenido experiencias similares desde hace tres generaciones, de desempleo, pobreza extrema, no se enseña o no se adquiere de la noche a la mañana.

E2: Y la contradicción también a cuidar un laburo de mierda, que los destratan, que les pagan dos pagan

E1: Pero igual es mejor tenerlo que no tenerlo.

E2: Es como una contradicción entre los derechos, se contradicen, obviamente pero baja la pelota, bécate hasta que consiga algo mejor, pero hay que ver hasta donde eso está bueno.

E1: Bécate que te insulte tu encargado.

E2: Hay que ver

- Líneas de trabajo realizadas entre Cercanías y MTSS

E: Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, una de ellas son los Centros Públicos de Empleo (CEPE), ¿han trabajado en conjunto? ¿Qué resultados tienen las acciones propuestas por parte del CEPE?

E2: Les coordinan entrevistas, y yo las personas que conozco no las han llamado nunca que están.

E1: No

E2: La bolsa que manejan capaz que es más exigente, para otros perfiles.

E1: O capaz que es gigante o capaz que no recibe tantos requerimientos de lo empresarial

E2: En todos estos años yo he acompañado y coordinado por muchísima gente.

E1: Ninguna persona ha conseguido un trabajo que lo hayamos coordinado con herramientas del Ministerio de Trabajo en el territorio.

E: Con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado?

E2: Los cursos que tiene CEPID, son estos que hubo, que tenían convenio con la INEFOP, habían dos gurises, pero también terminaron, a ellos no los eligieron para la pasantía, no quedaron y ta.

E: ¿Cursos sobre qué?

E2: Construcción sustentable

E: ¿Los requisitos eran muy exigentes?

E1: No, los requisitos eran escuela primaria, mayor de 18 años, eran para la población con la que trabajamos y tengo entendido también que contaban con un profesor bastante bueno y expertiz en trabajar con estos gurises, pero falta la última pata, aún en los casos en los que, porque yo no pienso en que consiga trabajo, yo primero tengo que pensar en que sostenga el ir todos los días al curso, INEFOP igual en lo que tiene que ver acá en territorio con CEPID tiene dos años

E2: Que se está como aceitando, salió eso y no salió ninguno más. CEPID lo que tiene es Espacio Ganado en convenio con la Intendencia o con MIDES, es un trabajo protegido para gurises que están trabajando en la reparación de espacios públicos, CEPID tiene un grupo que funciona acá en el zona del Municipio G pero el trabajo lo están haciendo en el A, por la policlínica de La Paloma, otras plazas, paradas de ómnibus.

E: También a término?

E2: Si, es igualito a Uruguay Trabaja y este programa es nuevo, es de este año.

E1: Falta más oferta y tener mayor inclusión, mayor oferta.

E2: Este programa lo tiene CEPID y hay un par más que lo tienen también.

E1: En realidad la presencia acá de INEFOP en el territorio es pequeña.

- Egresos y seguimientos de familias participantes de Cercanías

E: ¿Cómo se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias? ¿Cómo se ha llevado a cabo el trabajo en conjunto con instituciones o organizaciones en territorio que realizan el seguimiento de las familias que egresaron?

E1: Lo primero que hay que decir es que hubo varias contramarchas y marchas de la estrategia central y siguen habiendo contramarchas y marchas, con respecto a los seguimientos. En estos últimos tres años nos han tocado recibir varias instrucciones distintas según el tiempo y ahora estamos en una etapa donde podemos derivar al MIDES, específicamente a SOCAT, creo que en toda nuestra historia hemos tenido solo una derivada a la OTE porque vivía re cerquita.

E2: A INAU también se puede derivar.

E1: A INAU se te dice que puedes referenciar pero que los equipos INAU no están obligados a hacer el seguimiento, depende del equipo, entonces quedamos librados a hacer el seguimiento.

E2: Como dice X eso se movió, fue cambiando estos parámetros, los tiempos, una reunión al mes, otra reunión, una recorrida juntos, eso no existe, no existió en el momento que se exigió porque la realidad en el momento hacía ver que eso no se podía llevar a cabo porque no había disponibilidad de los otros equipos para con nosotros, no se hizo cuando se exigía y ahora menos.

E1: Nació mal porque muchos equipos de SOCAT y de INAU la rechazaban, con todo aquello de los términos de referencia, los roles, y les llegó mal, no los consultaron, no les cayó bien, muchos equipos al día de hoy los tragan como pueden, a los de INAU no los podemos obligar a nada, a los de MIDES tampoco se los obliga a nada, quedamos a la espera de que el otro equipo decida.

E2: Y las familias saben que hay equipos de orientación, consulta y ta.

E1: Lamentablemente es una situación que la Estrategia no ha logrado dilucidar desde el 2012 hasta ahora y los pasos a seguir, a mi gusto resultan muy pobres. Hay varias cosas que se pueden hacer, o bien extendemos el tiempos de trabajo con las familias, o bien la entrada de estos otros equipos está más regulada y se dan en un proceso específico y se da antes de que terminemos la intervención y todo reglamentado de otra manera, y está

escalonado y como empieza la vinculación de los dos equipos. Los otros equipos tienen que tener la carga horaria específica para este trabajo pero nada de eso ha pasado y por ahora la situación es muy pobre.

E: ¿Cuáles son las características de las condiciones de existencia en las que se encuentran las familias una vez finalizadas las intervenciones?

E1: Es muy variado, a veces hay cambios positivos, a veces hay cambios negativos lamentablemente.

E: A qué le llamas cambios negativos?

E1: Las situaciones de las familias por cuestiones emergentes principalmente, realmente terminan en una situación peor por cuestiones externas y emergentes, que cuando la conocimos.

E2: Por ejemplo una desvinculación

E1: Yo me acuerdo de una familia que al mes que la dejamos se le quemó la casa.

E1: Yo creo que no siempre tiene que ver con que se acerca el fin y siempre pasan estas cosas, viste que hay mucha gente que tiene esa teoría que tiene que ver con el inconsciente de los sujetos con los que trabajamos que hace que acá se cayó todo por esto, yo creo que tiene que ver con la variable de la vida, la dinámica está en la que se encuentran, que tienen que estar sorteando obstáculos de todo tipo y color a cada momento.

E1: Frente a eso, si aparte tenemos que a las prestaciones sociales es difícil que lleguen sobre todo algunos sujetos tienen que tendrían que estar involucrados por ejemplo pongamos el Ministerio de Vivienda, al que es más fácil pegarme aunque hay otros, pasan que las familias están en la misma situación de vulnerabilidad al momento de terminar.

E1: A veces no hay como grandes movimientos o hay movimientos que capaz no son tan cuantificables, visibles, cuando me decís condiciones de existencia yo pienso en inserción laboral, una vivienda digna, como en estas cosas que hay pocos movimientos, en esas dimensiones quedan igual.

E1: Por ahí hay otras cosas como el relacionamiento interfamiliar, los controles de salud, los cuidados, menos visibles, menos cuantificables, algunas de estas cosas directamente no son cuantificables, ahí si hay cambios.

E2: O con acceder, manejarse mejor en el territorio con los recursos que hay en el territorio, a veces accediendo a una prestación específica que le correspondía, las condiciones de existencias terminan siendo iguales, quizás hay algo de la percepción de las personas, de la subjetividad, yo creo creer que también va un poco por ahí pero también es esto de las contradicciones es complicado, hay que ser más consciente de la situación en la que estamos, donde no hay recursos, herramientas, para mover.

E1: Cómo se combaten en 18 meses, la situación de pobreza de hace años de generación en generación? Cuando la herramienta principal son dos personas que van a tu casa y el primer día parecen vendedores de perfumes.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia, ¿en qué consideran que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo? ¿Qué reflexiones entienden que promovió Cercanías sobre esta cuestión?

E2: Creo que visibilizan esto, la escasez de propuestas.

E1: La lejanía del mercado laboral con la currícula de nuestro público.

E2: Con la vida, con las condiciones de vida que tienen, es muy lejano y las propuestas protegidas sociolaborales son muy cortas, a término.

E1: La necesidad de aumentar las referencias en estas propuestas, de aumentar los vínculos y de cómo recortar esa brecha entre el mercado laboral y la gente.

E2: Lo universal no ha hecho cambios, no ha habido apertura para estas personas con estas características y en estas situaciones, al contrario, está todo mucho más exigente.

E1: Exigente y sectorializado.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

10) Entrevista a integrantes de ETAF 1 Zona centro de Montevideo – Cercanías (E10: ETAF 1 zona centro)

Identificación de la entrevista

Número de la entrevista: 9

Fecha de realización: 24/07/2017

Lugar de realización: Local del equipo

Duración de la entrevista: 52.53

1) Inicio de la entrevista

- Presentación del entrevistador y escueta reseña de la investigación y sus fines

Buenos días/Buenas tardes. Mi nombre es Lucía Macció, soy Trabajadora Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y en el marco de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, estoy realizando la tesis final que investiga sobre:

El nexo entre la política asistencial y el mercado de trabajo formal en Uruguay, a partir del estudio de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

- Explicitación de las reglas de la entrevista:

Se solicita autorización para grabar con el fin de agilizar la captación de la información y los datos serán utilizados únicamente para realizar la investigación.

2) Variables de interés básicas de la/s persona/s entrevistada/s

Rol que cumple/n en el programa: ETAF

Cantidad de integrantes del ETAF: 6

Formación: 3 psicólogos, dos estudiantes de Trabajo Social y un educador social.

Tiempo que hace/n que trabaja/n en el Programa: dos desde el 2012

Zona geográfica del ETAF: centro de Montevideo

3) Corpus de la entrevista

- Equipo técnico de Atención Familiar

E: ¿Cómo describirías/n tu/el trabajo en Cercanías? (intervenciones familiares, coordinaciones con instituciones y organizaciones, tareas administrativas, participación de redes como nodos de familia, entre otros)

E1: Es como bastante artesanal la construcción, Cercanías en 2012 no tenía gran estructura de protocolo de intervención, fue todo una construcción.

E2: Si bien se planteaba que iba a ser un programa que iba tener mucha apertura por parte de las instituciones, después cuando salimos a territorio nos dimos cuenta que éramos nosotros los que teníamos que ir haciendo los caminos.

E1: Ir a presentándonos a las instituciones

E2: La lógica de las instituciones seguía siendo la misma, los tiempos también, entonces no teníamos ningún tipo de privilegio.

E1: El ábrete sésamo de X no existía entonces ta,

E2: éramos nosotros que teníamos que ir a presentarnos y así de a poquito.

E1: Además en la zona que nos toco, si vos decis que hay determinados barrios, determinados territorios que ya tienen un anclaje de instituciones trabajando de determinadas políticas sociales. Nosotros estamos en la zona centro y además a nosotros nos toca más hacia el municipio C totalmente invisibilizada las carencias, las pobrezas, hace cuestión de 2 o 3 años llego MIDES con un OTE local, hace 2 años llegó referencia local a la zona pero no había nada de eso, no había SOCAT, empezó hace unos meses, entonces había que ir a presentarse y hacer todo el cuentito en cada lugar que te presentabas y también eso de la duda, o sea las instituciones, las escuelas y bueno ustedes por qué, porque no hay una demanda de las instituciones, por qué llegan acá, en esto de a la inversa, no era que nos venían a golpear la puerta a nosotros sino que nosotros salíamos a golpear la puerta tal programa, tal cosa. Era un territorio totalmente vacío.

E2: Era como que quedaban cosas, en esto de que no había asentamientos, había cosas que no se veían.

E1: Las tuburizaciones, esto de muchas casas viejas que puerta adentro encontras muchas familias y si miras de afuera decis acá no pasa nada, esto

de los asentamientos con muchos años de intervención porque el que teníamos es el de Aires Puros y fue un realojo importante, ya la intendencia ya venía trabajando y de ahí tuvimos 3 familias, las primeras tres y ya después al trasladarlos, Aires Puros nos queda vacío sin intervención. Nos queda Cívico, que está en Capurro ya también nos hemos pasado por todas las familias de Cívico, de las 29 hemos recorrido por todas.

E2: Pero también es un asentamiento particular porque las instituciones trabajan mucho hace mucho tiempo.

E1: No es un asentamiento que sea visibilizado porque hasta la ubicación misma, si no es un vecino que conozca mucho el barrio, si pasas por la esquina no lo ves. Se encargaron AFE y la empresa que está ahí, mismo de contenerlo, le pusieron murallones para que no se extienda, entonces si vos no pasas y miras o ves que esté pasando algo en el momento, pasas y no te das cuenta que hay un asentamiento. Entonces no es una zona visibilizada, hemos llegado a situaciones muy complicadas y pasaban de alto totalmente.

E: ¿Cómo les derivaban?

E1: DINEM llega mucho, en 2012 era todas de DINEM esos primeros seis meses.

E2: Después de a poco empezaron a llegar.

E1: De escuelas, liceos, policlínicas, Club de niños, bueno Club de niños tenemos 3 en toda la zona, CAIF tenemos 5, son muy poquitos.

E2: Tantos?

E1: Porque está Meleté de la zona nueva.

E2: Pero también nos encontrábamos con eso que los servicios y recursos eran muy pocos para toda la población entonces necesitábamos.

E1: Totalmente escasos. Eso de lo artesanal, totalmente, llegamos a acuerdos con las instituciones y bueno vos hace tal cosa y nosotros hacemos esto otro, vos me das un cupito, porque ese cupo especial no estaba, porque a mi no me llevo nada.

E2: Nos pasaba con las escuelas, te acordás? Que supuestamente nosotros teníamos cierta prioridad por el programa, no, no existía, y si le caíamos bien a la directora nos daba un cupo.

E1: Entonces ahí jugábamos bueno pero si vos nos das esto, nosotros te podemos ayudar con tal chiquilín, tenemos el contacto de tal, esas cosas de intercambio puro porque sino no entran. Con los CAIF y los Clubes de Niños lo seguimos haciendo porque no hay, en otros barrios uno sabe que hay, porque tenemos conocimiento por compañeros que trabajan en otras zonas que saben que está el programa, el seguimiento, los cupos, ta bueno porque las familias no llega sola y hay un proceso y se puede, acá no, y lo que nos toca son familias arraigadas a la zona de toda su vida, no es que son familias que están en la zona centro de Montevideo hace cuestión 2 o 3 años. La familia que se acaba de ir hace 21 años está acá, en pleno centro de Montevideo, en una zona totalmente invisibilizada y no es la única y una vez empezas a entrar en la casa, ves que en el fondo vive otra, y allá otra, y son situaciones muy complicadas, situaciones de salud, empleo, de la vivienda, nosotros vemos en otros municipios que está Plan Juntos, Cooperativas de viviendas, y nosotros nadita de eso, Plan Juntos no es prioridad para esta zona, las mesas locales que trabajan a través del MVOTMA nos toco dos veces participar, una en las

fincas de Madrid y otra en la finca de Aires Puro pero ya de algo que venía siendo trabajado desde hace mucho tiempo. Entonces ahí se dijo sumamos al ETAF para que sea otro equipo para acompañar pero que uno diga vimos tal cosa y se formo una mesa porque hay 6, 7 familias que viven en un terreno contaminado que no está bueno que vivan acá, que hay iniciativas de las familias, no. Tuvimos una situación muy muy llamativa, Millán y Boulevar Artigas que estaban varias familias ocupando, los equipos trabajando y lo planteamos y nos dijeron no porque esto todavía no nos llego pero estábamos los equipos adentro. Claramente era una oportunidad para pero no es una zona visibilizada y en empleo ni hablemos.

E2: Para la población con la que nosotros trabajamos con formación muy poca, primaria completa y algún año de liceo, las posibilidades son siempre las mismas.

E1: Algún déficits intelectuales descendidos en los adultos, salud mental

E2: No hay como muchas oportunidades.

E1: Hacemos, desde esto de lo artesanal, armamos el curriculum, hacemos una línea del tiempo para ver la historicidad, donde estudiaste, qué te gustaría hacer, si tuvieras que plantearte ahora con estos recursos hasta donde irías, pero también siendo realista que es difícil trabajar con las familias una historia de vida para que salga como resultado una propuesta laboral.

E2: Salen, pero sabemos que las oportunidades son muy acotadas.

- Principio orientador – Interinstitucionalidad

E: ¿Por qué entiendes que MIDES e INAU son considerados los organismos con mayor responsabilidad en la Estrategia?

E1: Han sido las caras visibles siempre, donde vos vayas a presentar a Cercanías sale un speech, MIDES e INAU, inicialmente en 2012 nos dieron unos moralitos rojos que decían ASSE, MVOTMA, todos los ministerios y cuando recibimos el morral dijimos pua todos los que están involucrados y en sí contacto con ellos puntual e inicialmente era más lo que uno generaba en contacto con ellos pero ahora ya no, la Unidad de Gestión te pide que si quieres hablar con el Ministerio de Vivienda, tenes que pasar por ellos.

E2: Centraliza lo que nosotros necesitamos.

E1: Antes era más artesanal, 2012, 2013 y hasta parte de 2014 nosotros habíamos generado como nuestra propia guía de recursos, y si necesitábamos algo del MVOTMA, el contacto era tal.

E2: Lo mismo con INDA, en cierta forma al principio costo pero nos daba bastante resultado porque íbamos directamente con quien sabíamos que podíamos lograr algo y lo conseguíamos, ahora capaz que.

E1: Después nos bajaron un poco.

E2: Después lo hicieron más largo

E1: Protocolizaron todo, si vos querías pedirle un fondo hacia la intendencia si bien no es parte del programa, teníamos como ese recurso de a qué comunal, con qué asistente social, con qué arquitecto poder llegar porque en sí, mitigación del ministerio era mucho más engorroso por los papeles que nos pedían y eso ya nos retiraron, la intendencia no es parte del programa y si hay un ministerio que tiene ese cometido y es parte del programa, no van a utilizar

el fondo de materiales de la intendencia que lo puede utilizar cualquier otro vecino. Esto de INDA, llamas a INDA y te da dentro de 4 meses y teníamos contactos, compañeros que uno fue construyendo y eso desapareció, y teníamos la guía de recurso personal, esto de artesanía del 2012, generó una guía personal y lo que el programa quería es que pasara a ser institucional, protocolizado. Para algunas cosas sirve como respaldo del programa, para otras se hace demasiado largo y en esto de 18 meses de trabajo y que pases casi un año esperando algo de material inhabilita muchas cosas porque con un techo, unas chapas, con unos bloques, con una puerta puedes habilitar mucha cosa en la intervención. Ahora tenes la sumatoria que no puedes comprar chapas y bloques porque están en un proceso de reflexión porque puede generar algún accidente. De nuestra parte no hubo, preguntamos si había sucedido algo para estar en conocimiento, pero es más que nada por eso porque como equipos gastábamos mucha plata en bloques, chapas, electricidad, sanitaria, y bueno mientras que establecen este nuevo protocolo nos dejaron en este impasse. Ahora llegamos a un breve acuerdo que pagamos a un arquitecto de la plata de las familias para que el arquitecto diga si la construcción está apta o no para soportar un cambio de chapas y tirantes, entonces terminamos gastando más en el arquitecto que en la barraca.

E: Entonces habilitaron el pago de servicios profesionales?

E1: Nosotros hemos pagado servicios de hasta 90 mil pesos

E2: Porque nos encontramos que o lo hacíamos así o no lo podíamos hacer.

E1: Fuimos hasta la brigada del SUNCA, y se nos iban los tiempos y en todo no había respuestas entonces hubo que hacer un informe detallado de la familia, muchos problemas de discapacidad y salud mental y explicamos que esa intervención tenía que hacerse y ahora nos salen con esto, entonces tuvimos que llamar a un arquitecto, pedirle que nos baje lo más posible su arancel porque si no íbamos a gastar más en el que en los bloques y bueno ta estamos en esa pero siempre hay un protocolo que te cambia. El protocolo de egreso en 2012 no existía, vos terminabas la intervención y dejabas a la familia referenciada al centro o institución más próxima o con mejor vínculo, podía ser la maestra, pediatra, no se, era cual era aquella persona que tenía mejor vínculo con la familia y podía seguir siendo su referente saludable luego del egreso, eso cambio y nosotros tenemos familias que egresaron y no tuvieron seguimiento y nos dicen que después de los seis meses sino tuvieron seguimiento las familias queda sin seguimiento y hay situaciones que vos te retiras y sabes que fuiste una amuleto, un andamio durante un tiempo pero al que le sacas el ojo de encima y cae pero hay situaciones que necesitan como el tercer ojo porque vienen hace muchos años solos, muy perdidos en algunas cosas, y donde dejás muy vulnerable, no solamente a los niños y adolescentes, sino también a los adultos mayores, que hemos llegado a situaciones de alcoholismo, maltrato, abuso importante y si no hay un ojo que siga monitoreando la situación, el otro sabe que vos te vas y cae.

E: Entre los distintos actores que participan de la Estrategia Interinstitucional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es uno de ellos, ¿qué participación observan de este en el programa y en territorio? ¿Cuentan con un referente del MTSS a nivel central o como realizan las coordinaciones con este ministerio?

E2: Nosotros con el MTSS en ningún momento pudimos comunicarnos.

E2: Los dos recursos que usamos era el CEPE, bien en el principio y no tuvimos mucho.

E: ¿Coordinaron por una familia puntual?

E1: Varias, coordinábamos con la familia, acompañábamos, hacíamos informes para que los compañeros del CEPE supieran el perfil de la familia con la que estábamos laburando, cuántas horas podía trabajar para no descuidar lo otro, hacíamos un acuerdo, que íbamos a estar como equipo atrás en esto de los boletos para que no faltara inicialmente, por el tema del carné de salud, la presencia, acompañar porque la inserción laboral para muchas de estas familias es complicado.

E2: Cuesta

E1: De levantarse temprano.

E2: De generar el hábito de todos los días

E1: teníamos una que le decíamos bueno vamos a hacer tu despertador de todos los días porque si no no se levantaba, los boletos semanales, comprábamos la boletera y no le dabamos los boletos para todo el mes, sino que semanales y controlábamos si se gasto el boleto en otra cosa, si surgió un emergente, cosas así que vos bueno en la dinámica de cada uno de nosotros eso está incorporadísimo pero en muchas de las familias con las que trabajamos no, desde levantarse, tomar un ómnibus, cómo presentarse, desde el tomar un ómnibus para estas familias no.

E: Con respecto al trabajo con el CEPE, ¿cómo se realizaron las coordinaciones y qué resultados obtuvieron?

E2: Si, se generaba la entrevista, la persona queda en esa bolsa de trabajo.

E1: La llamaban y eran como 15 o 20 personas para la entrevista y para presentarles la propuesta pero después no entraban, no quedaban y ta.

E2: Era como un poco frustrante porque generaba en las personas expectativas y después quedaba en eso.

E1: Además paralelamente vos generabas otras cosas como carné de salud, para ir ganando tiempo y quedaba ahí. Después optamos, tenemos el tema de Uruguay Trabaja y Barrido Otoñal que para nosotros en sí no tenemos prioridad, si bien nos manda el programa hay un cupo para discapacitados, hay un cupo para salud mental, vos postulas la gente pero eso va a sorteo, tampoco es garantido que la persona entre.

E2: Además también nosotros cuando surgen las inscripciones lo planteamos y vemos en las familias quienes tienen el perfil, hay veces que directamente que las familias te dicen no me interesa, cuando yo puedo hacer esto otro y ganar mucho mas, entonces tiene sus limitaciones.

E: ¿Igualmente han postulado?

E2: Si, hemos postulado y la gente realizó sus procesos, otras dejaron pero ta.

E: ¿Cuántos mas o menos por año?

E2: Nadie

E1: No, Daniel en el cupo de discapacidad, es el tercer año que lo postulábamos, nuestro el segundo año y él ya se había postulado antes. Te mandan para entrar por cupos de discapacidad, hubo un tiempo que podían entrar por trans, fue lo de aquello de recepcionista que había un cupo para trans y se acompaña el proceso, también implica trabajar con esta persona que

tiene que presentarse o declararse como persona trans, tenemos varias familias con las que trabajamos que si bien sabemos, no quieren tocar el tema, cuando lo problematizas, te dicen si si todo bien y no quieren tocar el tema. Tuvimos una, un proceso precioso, hicimos toda la presentación y como tenía sexto año de liceo, no fue, era demasiada capacitación para lo que estaban buscando, es si fue frustrante, había sido un laburo re lindo pero bueno ta era demasiado.

E: ¿Cuándo ingresan a Uruguay Trabaja o a Barrido llegan a sostener el proceso y existe inserción posterior?

E2: Algunos si, otros no. Algunos sostuvieron y terminaron, otros no.

E1: Algunos aguardan 5 años y nos dicen yo ya estuve entonces ahora, antes eran 3 y ahora son 5, entonces yo ya estuve en tal año y ahora puedo y bueno en ese interin de esos 3, ah no no, a mi me gustaba porque la pasaba bien pero no hay inserciones en el medio, quedan como muy enganchados en ese proceso, mismo vos ves que las familias se reiteran, hay otras familias que ni nos preguntan si no vamos nosotros y le decimos mira que está esta posibilidad no lo tienen como una opción.

E2: Los que ya pasaron por el proceso, por ahí tienen una buena referencia y te lo traen

E1: Bueno yo se que en marzo son las inscripciones y te lo plantean, cuando vos le decis tiempos, ellos conocen, algunos tienen mayor conocimiento en los tiempos que nosotros, y las listas de suplentes pero si yo voy y hablo varias veces con sultano porque yo ya estuve y mas o menos conozco, entonces yo se que si hice unos meses, me quedan unos meses para terminar, hay algunas que tienen muy claro el recurso

E: ¿Entran por cupo directo o por sorteo?

E1: Por cupo directo?

E2: Muy poquito

E1: Las hermanas que iban por el lado de Tacuru. Dos que recuerde por cupo directo, pero no fueron tramitados por nosotros porque ya venían derivadas.

E2: Si, no fue directo por ellas.

- Población participante de Cercanías y la dimensión trabajo

E: Con respecto a la población beneficiaria de Cercanías, ¿cuál es el estado de situación de las familias antes de participar del programa en cuanto a la dimensión trabajo? ¿Qué relación mantiene con el trabajo informal? ¿Sus ingresos únicamente consisten en prestaciones sociales?

E2: En la mayoría si, las prestaciones son los únicos ingresos, cuando hay empleo es empleo informal.

E: ¿En qué áreas por ejemplo?

E2: En limpieza, changas, construcción, feria, cuidados.

E1: Cuidados, es una zona que tiene muchas casas de cuidados de adulto mayor, en esto de que hago limpiezas pero al mismo tiempo tengo que cuidar al viejito y también tenes que andar atrás de ellas explicando que es un riesgo, sin ningún tipo de cuidados hacia ellas, tenemos mamás que no llegan a pesar mojas 50 kg y levantan a personas de la cama que pesan 90 kg, lo bañan,

cambian pañales, se exponen físicamente muchísimo, y bueno tenes que andar, no no pero yo puedo. Si bueno pero el cuerpo es uno solo y las lesiones van quedando y no va a resistir toda la vida. Es difícil, además en esto de la informalidad, es difícil, después de unos meses uno empieza a saber hasta que riesgos va la informalidad porque a veces te dicen mi vecina me da una bolsa de ropa, en la escuela me dan, y voy con eso y vendo en la feria, un tiempito la puedes llevar pero después tenes que empezar a problematizar un poquito esto, y el programa tiene puntos si hay clasificación, recolección, donde se hace, antes decíamos en la zona centro de Montevideo no pasa pero nos llegaban situaciones donde les mirabas las manos y vos decías acá hay algo mas porque no es solamente que te donen, que te acerquen, o que vos tengas donde lo compres más barato y lo revenden, hay un tema de recolección, clasificación, donde se hace. Tuvimos una señora que hasta el final de la intervención no decía y hasta que le dijimos tus manos en el estado en el que están vos no estás haciendo solo venta en ferias, vos estas con volquetas y metiéndote en otros lados que puede ser riesgoso con el estado de salud que ya tenía la señora. Primero se enoja porque la estábamos interpelando en algo que ella no quería contar, porque hasta con su familia ella recibía, y bueno después problematizar eso, si te estás metiendo en la volqueta, tenes un problema de salud crónico, no usas guantes, con esas mismas manos estas cuidando a tus hijos, todo lo que se exponía y no lo visualizaba, no lo veía como un problema. Tenía todo el tiempo los ojos irritados, y después viendo un poco cuáles eran las volquetas en las que ella se movía y habían laboratorios, entonces se estaba exponiendo a cosas que era riesgoso, y no lo visualizaba, y tampoco era para poner en el SMART y QFLOW en el inicio que había una recolección que había riesgo de vida porque por el discurso de la familia no había, era ir y observar constantemente hasta decirle bueno ya está no me vengas diciendo esto cuando tu cuerpo muestra otra cosa. También nos pasa con las mamás que dicen hago limpieza, 6 meses hago limpieza y vamo arriba no se gana 4000 pesos en una tarde por hacer limpiezas, ¿te estás cuidando? ¿te estás atendiendo?, ¿a dónde vas?, decime por lo menos por dónde andas así te puedo encontrar si te pasa algo, no porque mi familia no sale, pero te estoy preguntando a vos si mañana me llaman y me dicen usted está trabajando con tal persona y la encontramos en tal lado, ¿qué le decimos? ¿qué fue haciendo limpiezas en una casa?

E: Durante el tránsito de las familias por el programa, ¿se trabaja la vinculación con el mercado laboral formal? ¿Cuáles son las particularidades de estas trayectorias?

E2: Si, uno lo intenta, a veces sí y otras veces no por esto que te decía, prefieren seguir en la informalidad con esos ingresos y tampoco lo vas a cuestionar porque tienen razón a veces.

E1: Hay ingresos que por la informalidad superan lo que podrían llegar a ganar formalmente, teníamos una persona que cuidaba coches que en una cuadra tenía un bar, una salida de un colegio, y una cancha, y él sabía todos los horarios entonces él por noche yendo a las 6 de la tarde y volviendo a las 12 o 1 de la mañana, sacaba 600 y 700 pesos y además se llevaba la comida porque muchas veces de la pizzería le daban pizza que sobra y si se ponía a

calcular lo que gastaba en boletos, porque él iba y volvía caminando, lo que le pagaban en esto de los deliberies que podía agarrar y no llegaba ni ahí. Porque además la organización familiar porque es un barrio que tiene re pocos servicios para la cobertura de primera infancia y muchas mamás y papás te dicen, tenemos pocos papás en la vuelta, son más madres jefas de hogar, pero yo no puedo salir a ganar 10 mil pesos y pagar 5 a alguien que los cuide más el boleto y te pones a pensar y es real. También por otro lado cuando empezas a trabajar con ellas que hay otro en la familia que te pueda cuidar a los gurises unas hs, ahí si empezas a problematizar un poco. Teníamos una mamá que hace poquito egreso, que trabajaba sábado y domingo en ferias, y decía que era un disparate que la estaban explotando que si se iba a las 4 de la mañana y volvía a las 4 de la tarde y le pagaban 1200 pesos, que le hacían levantar bolsas, y que tenía esto y lo otro. Ella quería que le duplicáramos la tarjeta, cosa que nos negábamos y que ella dejaba la feria. Ella iba a esperar que le saliera algún trabajo de estos que se había anotado, entonces un compañero de trabajo agarro un papelito y le puso cuántos fines de semana hay en el mes, entonces sacábamos la cuenta 4 fines de semana, 8 días al mes, 8 por 1200 me da tanto, 8 por 0 me da 0, ella quedo paralizada, ¿qué me estas diciendo?, a ver es simple vos los fines de semana tenes a las abuelas y a una tía, obviamente estaría buenísimo que los fines de semana te quedarás en tu casa, con tus hijas, y salieras a pasear al prado como a vos te gustaría o tomar mates a la rambla porque además ella lo traía porque otros lo hacían y ella no podía pero es esto lo que hay ahora pero además tenes beneficios porque en la feria le permitían comprar como mayorista entonces se traía la azúcar, fideos, lentejas, arroz como mayorista, y costo, porque pasaba una semana y otra vez volvía porque me están explotando, porque otros ganan mejor, porque no me duplican la tarjeta, no te voy a duplicar la tarjeta porque vos tenes capacidad de trabajar, y si hoy será la feria pero es lo que hay y tus hijas se sienten sumamente contentas cuando vos le compras una remerita, o cuando le preparas la merienda para ir a la escuela es porque vos te lo ganaste trabajando y no es porque te lo dieron con la tarjeta del MIDES, y esas interpelaciones tenes que hacerlas seguidas, pero no no porque es mi beneficio pero es un beneficio que corresponde que tiene sus corresponsabilidades y no es que la prestación venga dada de por sí, y eso hay que trabajar mucho esa corresponsabilidad que implica tener esa prestación, es complicado.

E2: También tiene que ver un poco la historia de las familias con las prestaciones sociales vienen como incluido, es como que ya si siempre estuvieron tienen que seguir estando y es el derecho que yo tengo pero claro a veces cuesta ver lo que yo tengo que hacer para tener esas prestaciones, llevarlas al médico, a la escuela, es como difícil también que se pueda como ver esa parte.

- Líneas de trabajo realizadas entre Cercanías y MTSS

E: Entre las distintas políticas y programas con las que cuenta el MTSS, existe el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ¿qué coordinaciones se han realizado con este instituto?

E1: INEFOP nos llega a nosotros porque también nos hemos registrado para acceder cada vez que hay nuevos cursos y nos mandan, y de vez en cuando Cercanías también nos manda cuando hay un cupo por INEFOP, salió peluquería y panadería, claro pero en Instrucciones y Mendoza.

E2: Si nos ha pasado eso, me acuerdo que mandamos a un señor y era un local lejísimo donde terminaba el 149 y para adentro, si no. Esas cuestiones y después hemos.

E: ¿él logro transitar ese proceso?

E2: No, no era muy lejos

E1: Ese era uno de los despertadores, te acordas? Había que marcarse tres veces a la semana y había que llamar y andar preguntando por el tema de los boletos.

E2: Después si, recuerdo otra situación pero claro esta muchacha ya venía con el liceo completo bachillerato, tenía como otra cabeza, entonces ella hizo un curso de varios meses, la llamaron por algo laboral, pero claro había otros recursos. Ella misma tenía otros recursos para poder sostener, fue un proceso re lindo, la chiquilina lo aprovecho pila, pero ta son contados con los dedos.

- Egresos y seguimientos de familias participantes de Cercanías

E: Mas o menos han comentado, pero ¿cómo definirían que se han desarrollado, en términos generales, los egresos del programa y los seguimientos de las familias?

E1: Ahora han comentado que el SOCAT de la zona podría hacer un seguimiento de las familias MIDES pero tenemos el tema que no todas las familias son seguimientos para MIDES.

E2: Es como acotado el tema de los seguimientos porque al ser solamente de MIDES e INAU, que sea INAU implica que haya necesariamente una vinculación y no siempre la hay, y que sea MIDES en realidad implicaba que MIDES tuviera lugar, después surgió que no se hacían más, han estado

E1: Las OTE tomaron posición respecto a eso también.

E2: En un momento era como más aceitado, en un momento cayo y ahora vamos a ver como viene.

- Evaluaciones sobre Cercanías (por parte de DINEM, de la academia y del propio programa) y reflexiones del programa

E: Luego de las evaluaciones (externas) realizadas sobre Cercanías por parte de la DINEM y la academia ...

E1: Viste que llego un nuevo documento, pero es 2015, yo pensé que iba a decir algo más. Vamos como medio atrasados, hay ETAF del 2015 que ya no están entonces como para cuestionarse bueno qué hicimos, qué no hicimos, en qué fallamos, nosotros estamos desde el inicio y tenemos un equipo dentro de todo bastante estable, pero hay otros equipos que pasan cambiando los técnicos entonces cómo les mostras la fotografía 20112, 2013 y una cosa que ella trajo en este de los seguimientos que inicialmente cuando logramos que las instituciones de la zona nos dieran esa entrada, luego llega los protocolos estos

que dice que solo pueden hacer los seguimientos los centros CAIF, Club de Niños, y claro y ahora hay una resistencia porque vos le estas llevando una situación que ahora saben que vos le vas a tener que hacer un seguimiento, no es algo que no están en conocimiento. Si vos le llevas un gurí al Club de niños saben que le van a tener que hacer un seguimiento en los primeros meses y la institución va a tener que responder entonces le estás agregando trabajo extra a esa gente, que sí, que no, como lo planteas si capaz le decís a la familia que vaya y se presente y le das todos los elementos de cuando presentarse y luego le decís que estamos nosotros sino perdes el cupo.

E: Con respecto a estas evaluaciones, ¿en qué consideran que pudieron aportar al programa en relación a la dimensión trabajo? ¿Qué reflexiones entienden que promovió Cercanías sobre esta cuestión?

E1: En el informe 2015 de trabajo mucho, no hace mucho detalle, detalle cuál es la población, y el porcentaje de atención y cuanto tiempo de seguimiento y eso, viste que la variable trabajo es acotada.

E2: Si, es una de las metas en las que menos opciones o recursos tenemos.

E1: La meta de trabajo dice Fortalecimiento del adulto, orientación,

E2: Desocupados, riesgo laboral pero en si.

E1: Por eso nació Prenda amiga, era Huerta amiga pero quedo solo Prenda Amiga que es un taller de costura de ETAF, vamos viendo los perfiles de las familias con las que trabajamos, las referentes o los referentes con los que contamos, me gustaría cocer o algunos vemos que tienen cero inclinación para ese lado pero vemos que las túnicas están todas descocidas, entonces le decís mira hay un tallercito que se está dictando, vos podés venir, podés ir viendo el tema de la costura, ponerle rodillera a los pantalones, cosas básicas, sobrehilado, cambiado de cierre, dobladillos, de elástico, empieza así y después vemos que hay algunas que tienen mayor potencial y terminamos haciendo materas, delantales, en el tema sabes muchas de estas mamás no tienen inserción ahora porque tienen gurises que 2, 5, 14, 17 y entonces la de 17 ya tuve una hija entonces es inviable que salgan a trabajar 8 hs entonces con un micro emprendimiento pueden solventar gastos diarios y también la idea es que la misma máquina que utilizan se la lleven.

E2: Que sea un recurso para generar ingresos.

E1: Desde su propio espacio sin tener que salir.

E: ¿Terminan vinculando con Cooperativas Sociales o Emprendimientos?

E1: Por el momento no, averiguamos una de las mamás que se llevo las máquinas ha confeccionado trajes de comparsa, ha cambiado cierres, entonces ya egresó y cuando la encontramos en el Club de Niños nos cuenta, porque ella hizo su cartelito y lo pego en el almacén pero es real con la edad de sus hijos, ah no ser que pongas todo el sistema de cuidados ahí adentro porque tiene muchos hijos.

E2: La edad de los hijos, la poca formación, eso es una constante.

E1: La edad, es una persona que tiene casi 45

E2: La poca experiencia laboral, la gran mayoría de las familias han pasado, han picoteado por trabajo.

E1: Tenemos unas mamás que nos tienen asombradas, pasan 15 días en un trabajo, las llamas y te dicen no estoy sin trabajo, y en dos días la llamas y ya consiguió pero le dura 15, 20 días, o se peleó con el jefe o llego tarde.

E2: El hábito y los vínculos también son un problema.

E1: Tiene buena presencia, ahí en el Barrio de los Judíos pasan pidiendo en los locales, se necesita y uno va y le dice, y si entran pero están 20 días y afuera. Mónica de Martino en una de las capacitaciones decía que había cosas difíciles de trascender y el trabajo iba a ser uno, la cultura del trabajo no se iba a resolver ni con una tarjeta ni con un programa con 18 meses y nos enojábamos muchísimo, decía que teníamos que trabajar con los más chiquitos pero bueno ta tenía razón pero no lo vamos a resolver por una inscripción por 6 meses en un Barrido Otoñal.

E2: En realidad las políticas de empleo son pocas y muy pobres entonces también te cuestionas hasta donde haces.

4) Cierre de la entrevista

Chequeo rápido de la pauta para corroborar que estén todas las preguntas realizadas y consultar al entrevistado si desea agregar algo más.

Cierre: Agradezco mucho tu tiempo. De mi parte, estaríamos cerrando por aquí la entrevista.

ii) Pautas de lectura para el análisis documental

- Documentos creados por el programa:

1) Estado de situación Cercanías Junio 2013

Autores: Unidad de Gestión de Cercanías y avalado por Comisión Político – Técnica de Cercanías

Año: 2013

a) Información del documento en general

Estado de situación de la implementación del programa a un año de su creación. Plantea logros, dificultades, desafíos y propuestas.

b) Características generales de Cercanías

Abril y mayo 2012 se realizan contrataciones de los equipos y capacitaciones. En junio los ETAF reciben las primeras familias para trabajar.

Familias asignadas para atención (a junio 2013):1397

Bajas/Egresos anticipados registrados:70

Familias en ETAF: 992 (1era fase – aprox. 6300 personas)

335 (2da fase – aprox. 1700 personas)

Debilidad: programa con sistema de registro y seguimiento muy básico. Está en proceso de diseño (informático).

a) Perfil de las familias / Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Con respecto a la forma de derivación de las familias a Cercanías, se considera que “el trabajo con los listados de DINEM ha posibilitado acercarse a situaciones de familias ‘no demandantes’ pero que presentan vulneración de derechos y/o que presentan un problema muy claro de precariedad habitacional que dificulta otros desarrollos” (Cercanías, 2013, p.8).

Dimensiones en Formulario de Vulnerabilidad socio-familiar (derivaciones de instituciones en territorio) - Dimensiones de riesgo en porcentaje:

- i) Educación 89,5%
- ii) Trabajo 89,3% (segundo porcentaje más alto)**
- iii) Vivienda 84,6%

Perfiles de familias según informes de equipos (dic. 2012): falta de trabajo o trabajos informales, los ingresos económicos son mayormente por prestaciones sociales.

En proceso la construcción del Modelo de Atención de Cercanías y se trabaja en conjunto con los equipos en instancias de intercambio sobre la metodología utilizada, protocolos de actuación, prácticas y experiencias de intervención, entre otros.

b) Estrategia interinstitucional

MIDES, INAU, ANEP – CODICEN, MVOTMA participan desde el inicio en el diseño e implementación.

ASSE se sumó en agosto 2012, MTSS en Diciembre y mayo vuelve a involucrarse el MSP (sólo había formado parte del diseño)

Cercanías se propone la creación o el fortalecimiento de Comités locales de referencia, que en varios departamentos funcionan en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. En estas mesas también se trabaja con Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red.

Instituciones participantes promovieron dar prioridad a la población beneficiaria de los programas prioritarios porque es prioritaria la atención a situaciones críticas y no porque sea prioritario el programa.

c) Acceso a prestaciones sociales

Acompañamiento familiar como elemento más fuerte del programa. Debe ser acompañado de un acceso adecuado de prestaciones y programas.

... si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. Lo mismo ocurre a la inversa, si no existe un proceso socio-educativo que acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva, solamente se

cubrirán necesidades par ala sobrevivencia, sin generar transformaciones sostenidas en el tiempo (Cercanías, 2013, p.10)

Se creó cuota de financiamiento para cubrir la oferta ineficiente e inexistente.

Articulación territorial y dificultades según los equipos: por ejemplo con BPS, los trámites para las prestaciones como AFAM-PE y pensiones por discapacidad son sumamente burocráticos, lentos y poco claros.

d) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Entre las prestaciones logradas - Derecho al Trabajo y a la protección social

Metas:

- iv) Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en el mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.
- v) Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.
- vi) Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc)
- vii) Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del espacio productivo del reproductivo, informalidad, condiciones ambientales, etc)
- viii) Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente.
- ix) Los adolescentes y jóvenes que no hayan culminado Ciclo Básico son orientados a retomar sus estudios de educación formal.
- x) En caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral.

Recursos:

- xi) AFAM/TUS (MIDES, BPS): mayor cantidad de visitas para otorgar AFAM o TUS a las familias y capacitación a los equipos para realizar el trámite de AFAM y de Asistencia a la vejez. Fluidez entre el departamento de transferencias del MIDES y Cercanías, coordinación entre el programa con División de Economía Social del MIDES para flexibilizar los trámites de Emprendimientos Productivos y Cooperativas Sociales (por ejemplo solicitudes fuera de los plazos de llamado). Orientación e inserción en el Departamento laboral de INAU.

2) Manual de procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones.

- i) Autores: Cercanías
- Año: 2013 (Diciembre)

a) Información del documento en general

Documento que resume los procedimientos para la gestión del acceso a prestaciones y servicios que la población beneficiaria de Cercanías puede acceder.

Igualmente se puede acceder y contactar con todo los recursos que brinda el sistema de protección social de Uruguay.

b) Características generales de Cercanías

No existe información en el documento

c) Perfil de las familias

No existe información en el documento

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

Prestaciones/ recursos:

- Orientación, coordinación e inspección si corresponde. MTSS – INAU
- Inscripción en programas de clasificación. MIDES – Intendencias
- Inscripción en programas de empleo. MTSS – MIDES
- Acceso a programas de capacitación o financiación para la producción o empleo. MTSS-MGAP. MIDES – INEFOP.
- Orientación, formación e inserción laboral. MIDES – INJU – INAU – ANEP – MTSS
- Validación de informe social para acceso a pensión por invalidez, vejez. Acceso a jubilación y protecciones del trabajo cuando corresponden. BPS
- Acceso a prestaciones cuando corresponde. BPS – MIDES

Otros procedimientos específicos para Cercanías:

Trabajo en conjunto con Oficinas territoriales y SOCAT (programa MIDES) para todo lo relacionado con programas como Uruguay Trabaja, Uruguay Clasifica, Emprendimientos productivos o Cooperativas Sociales.

Detalla procedimientos para el acceso de Asignaciones Familiares y Asistencia a la Vejez. En caso de encontrar irregularidades con las AFAM los equipos se contactan con Cercanías vía mail. Con respecto a la segunda prestación los ETAF pueden aplicar el formulario correspondiente y presentar un informe social a la Unidad de Gestión. Se cuenta con una referencia personal del programa en caso de necesitarla.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

No existe información en el documento

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

No existe información en el documento

Manual de procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones

ii) Autores: Cercanías

Año: 2014 (Diciembre)

a) Información del documento en general

Documento que resume los procedimientos para la gestión del acceso a prestaciones y servicios que la población beneficiaria de Cercanías puede acceder. Manual con un año de diferencia de creación que el anterior. Igualmente se puede acceder y contactar con todo los recursos que brinda el sistema de protección social de Uruguay.

b) Características generales de Cercanías

No existe información en el documento

c) Perfil de las familias

No existe información en el documento

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

Prestaciones/ recursos:

- Orientación, coordinación e inspección si corresponde. MTSS – INAU
- Inscripción en programas de clasificación. MIDES – Intendencias
- Inscripción en programas de empleo. MTSS – MIDES
- Acceso a programas de capacitación o financiación para la producción o empleo. MTSS-MGAP. MIDES – INEFOP.
- Orientación, formación e inserción laboral. MIDES – INJU – INAU – ANEP – MTSS
- Validación de informe social para acceso a pensión por invalidez, vejez. Acceso a jubilación y protecciones del trabajo cuando corresponden. BPS
- Acceso a prestaciones cuando corresponde. BPS – MIDES

Otros procedimientos específicos para Cercanías:

Trabajo en conjunto con Oficinas territoriales y SOCAT (programa MIDES) para todo lo relacionado con programas como Uruguay Trabaja, Uruguay Clasifica, Emprendimientos productivos o Cooperativas Sociales.

Uruguay Trabaja: existe “cupos directos” de acceso al programa para Cercanías.

Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos: las familias interesadas completan un formulario de inscripción y se acompaña con un informe social realizado por el ETAF que se enviará a la Unidad de Gestión de Cercanías y ellos se contactan con el programa. Se cuenta con teléfono de contacto y e-mail de la coordinadora del programa.

Asistencia a la vejez: ETAF puede aplicar el formulario correspondiente y presentar un informe social a la Unidad de Gestión. Se cuenta con una referencia personal del programa en caso de necesitarla.

BPS: Todas las consultas (sobre AFAM, pensiones, jubilaciones, etc) se concentran en la Unidad de Gestión y ellos derivan a la referente del organismo para Cercanías.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

No existe información en el documento

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

No existe información en el documento

Manual de procedimientos sobre gestión de trámites para acceso a prestaciones.

iii) Autores: Cercanías

Año: 2016 (Julio)

a) Información del documento en general

Documento que resume los procedimientos para la gestión del acceso a prestaciones y servicios que la población beneficiaria de Cercanías puede acceder. Manual con un año de diferencia de creación que el anterior. Igualmente se puede acceder y contactar con todo los recursos que brinda el sistema de protección social de Uruguay.

b) Características generales de Cercanías

No existe información en el documento

c) Perfil de las familias

No existe información en el documento

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

A diferencia de los manuales anteriores, este documento agrega como recurso el Departamento laboral de INAU con Talleres de Capacitación Laboral y Formación y Aprestamiento. La primera consiste en brindar capacitaciones, orientadas a la integración al mundo laboral, a adolescentes que presenten situaciones de riesgo social y vulnerabilidad, que sólo hayan culminado primaria y están interesados en continuar estudiando.

La segunda propuesta implica una primera experiencia laboral para jóvenes de 17 y 18 años que estén estudiando, de esta manera, se busca también informar para sobre el empleo formal.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

No existe información en el documento

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

No existe información en el documento

3) Modelo de Atención

i) Autores: Cercanías

Año: 2013

a) Información del documento en general

Documento que presenta el programa Cercanías, detallando sus lineamientos políticos y conceptuales, principios orientadores, así como los componentes operativos.

b) Características generales de Cercanías

No existe información en el documento

c) Perfil de las familias

La extrema vulnerabilidad para ser parte de la población beneficiaria de Cercanías implica, entre otras dimensiones, adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital y jóvenes que no estudien ni trabajen.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

No existe información en el documento

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MTSS participa en la estrategia interinstitucional según el documento.

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Metas relacionadas con la dimensión trabajo y protección social:

- Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en el mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.
- Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.
- Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc)
- Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del espacio productivo del reproductivo, informalidad, condiciones ambientales, etc)
- Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente.
- Los adolescentes y jóvenes que no hayan culminado Ciclo Básico son orientados a retomar sus estudios de educación formal.

- En caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral.

Modelo de Atención

ii) Autores: Cercanías
Año: 2016

a) Información del documento en general

Documento que presenta el programa Cercanías, detallando sus lineamientos políticos y conceptuales, principios orientadores, así como los componentes operativos.

b) Características generales de Cercanías

La estructura del programa se modifica, anteriormente existía una Comisión Político Técnica Interinstitucional que promovía acuerdos interinstitucionales para contar con respuestas integrales a las situaciones planteadas por los equipos de Cercanías. Actualmente ésta fue reemplaza por una Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales que cumple la misma función pero asume tareas también del resto de los programas prioritarios (UCC y Jóvenes en red).

El cupo de atención de cada ETAF se restituye de 40 familias a 30. Se agrega la figura de coordinador dentro del ETAF.

c) Perfil de las familias

La extrema vulnerabilidad para ser parte de la población beneficiaria de Cercanías implica, entre otras dimensiones, adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital y jóvenes que no estudien ni trabajen.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

No existe información en el documento

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MTSS continúa participando en la estrategia interinstitucional según el documento.

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Metas relacionadas con la dimensión trabajo y protección social:

- Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en el mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.
- Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.

- Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc)
- Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del espacio productivo del reproductivo, informalidad, condiciones ambientales, etc)
- Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente.
- Los adolescentes y jóvenes que no hayan culminado Ciclo Básico son orientados a retomar sus estudios de educación formal.
- En caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral.

g) Egresos

Reflexiones sobre la primera fase de egresos y la implementación de las políticas públicas. Dos ejes: i) idoneidad de las metas y metodología utilizada para alcanzar los objetivos planteados, ii) capacidad de la matriz de protección social para incluir y sostener a la población en extrema vulneración de derechos. Con respecto a este segundo punto, se identifican problemas de cobertura en ciertas políticas públicas y la falta de políticas o programas que trabajen problemáticas específicas.

Se continúa realizando las mismas advertencias que en documentos anteriores:

Ante la no existencia de prestaciones adecuadas durante el abordaje realizado por Cercanías, el trabajo del programa se concentra en “lo vincular” como única dimensión abordada y los objetivos del programa se desvirtúan.

que se tienda a asociar los problemas de exclusión social a la “incapacidad de las familias” para lograr “los movimientos” propuestos por la Estrategia, adjudicándoles sobre todo la dificultad de “ser autónomas” (...) asumir un tutelaje acrítico de las familias a través de un acompañamiento sin los recursos que den sentido al mismo. En esta línea se torna imprescindible conceptualizar el egreso, como parte de una estrategia más amplia que se propone generar transformaciones en la matriz de protección social y su capacidad de producir inclusión social para aquellas familias más excluidas (Cercanías, 2016, p. 29)

El egreso es necesario que muestre el tránsito entre lo focal y lo universal, fortaleciendo trayectorias de inclusión con fines de integración social. Estos pasajes exclusión – inclusión – integración social no son lineales si se habla de trayectorias familiares individuales, deben estar enmarcados y vinculados con procesos de transformación socio-territoriales, económicos y culturales más macro.

Sin lugar a dudas, trascender los horizontes de inserción, sortear las “trampas de la exclusión” (Castel, 2004), apostar a estrategias de inclusión, constituyen desafíos que interpelan al Estado más allá de Cercanías, siendo esta Estrategia una más en este

horizonte en donde se apunta a la consolidación de la protección social (Cercanías, 2016. p.29).

4) Informe de la Comisión Político Técnica - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/85532/1/cpt-mayo-2015-final.pdf>

Autores: Cercanías

Año: Mayo 2015

a) **Información del documento en general:** documento que presenta información general de Cercanías, plantea un estado de situación y desafíos para la gestión.

b) Estrategia interinstitucional

Desde la Comisión político-técnica, se propone crear un espacio político técnico común a los tres programas prioritarios (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo). A diferencia de la comisión, para el nuevo espacio deberían analizarse y re-encaminarse los acuerdos institucionales e interinstitucionales, los lineamientos estratégicos y políticos, con el fin de adecuar los objetivos del espacio con los compromisos asumidos.

Desde Cercanías se propone que

no solo este ámbito político interinstitucional debe comprometerse con la Estrategia, conocerla y apropiarse de ella sino que esto debe “seguir calando” en cada institución y traducirse en servicios, conocimiento y acción articulada en los territorios. En este sentido, la existencia de espacios de gestión en cada institución que dialoguen con la coordinación de la Estrategia con referentes claros y con capacidad de tomar decisiones, ha resultado clave en estos dos años, aunque se ha instalado en forma dispar y débil en las diferentes sectoriales que participan de Cercanías (Cercanías, 2015, p. 7).

Con respecto al conjunto de servicios y bienes a brindar por parte de Cercanías, se señala que en 2012 cuando surge el programa, los presupuestos ya estaban definidos lo que impidió que cada sectorial aporte o amplíe sus prestaciones. A partir de 2015, con nuevas adjudicaciones de presupuestos esto se podrá rever.

Es necesario que los compromisos políticos sean claros y conocidos, que impliquen praxis institucionales y prácticas innovadoras en términos de diseños de los programas, con modificaciones en términos metodológicos, presupuestales y en recursos humanos.

Trabajar con las situaciones más extremas, tensiona el sistema de protección social uruguayo, que aún transformándose en su

cobertura y concepción, denota una construcción por superposiciones y agregación. Se entiende necesaria una revisión que dote de organicidad y coherencia, que atienda a la diversidad, producto de los cambios en las relaciones sociales, donde la seguridad social, el empleo y la vivienda son vectores fundamentales de integración social y ruptura con la reproducción de la pobreza (Cercanías, 2015, p. 8).

Desde Cercanías, el trabajo intersectorial, no puede implicar sólo “coordinar en territorio”, debe haber un compromiso ético y político desde las instituciones y organismos estatales que participa, presupuesto adecuado y pienso en los abordajes conceptuales.

5) Avances y desafíos en la consolidación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías.

Autores: Comisión político técnica - Cercanías

Año: Diciembre 2014

a) Información del documento en general: presenta avances y desafíos que se visualizan de las sectorialidades que participan de la Estrategia interinstitucional.

b) Estrategia interinstitucional

Desde el documento, se plantea que son ambiciosos los objetivos de Cercanías desde su creación en cuanto a la protección social y abordaje de situaciones vulnerables.

Los mismos implican necesariamente revisar la matriz de protección tradicional del Estado y sus sistemas de atención. Requieren también la adquisición de herramientas conceptuales, la problematización de conceptos que estereotipan y sedimentan, la construcción metodologías de abordaje que contemplen la mirada integral y la perspectiva de derechos que se propone la estrategia (Comisión político técnica y Cercanías, 2014, p. 15).

Cercanías interpela al Estado en tanto cuestiona su forma tradicional de abordaje y la matriz de protección. Es decir, muestra las debilidades de cada sectorial y por ende las dificultades en la capacidad de respuesta; pone en duda la capacidad de superar la histórica fragmentación de las políticas públicas.

Falta un cambio institucional que genere formas de intervenir desde lo universal considerando los daños materiales y simbólicos que se han generado en las familias y el Estado como actor garante de ello.

c) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

- Coordinaciones con INDA para atender necesidades de la población
- Centros Públicos de Empleo (CEPEs): solicitud de información sobre las líneas de trabajo que plantea como servicios de intermediación laboral, talleres de orientación laboral, apoyo para microemprendimientos.
- Se elaboro en la Comisión Político Técnica (CPT) junto con el representante del MTSS, un documento que resumía lineamientos y prácticas a tener en cuenta para construir intersectorialmente y con la sociedad civil en relación a la dimensión trabajo en la población de Cercanías. Este trabajo no incluía la experiencia de los equipos en territorio.

Dificultades encontradas:

Los CEPEs encuentran problemas en lo técnico – operativo y en el logro de compromisos asumidos por la parte empresarial para alcanzar la inserción laboral. Cabe destacar que estos dispositivos son de carácter universal, con posibilidades de adaptarse a las distintas realidades territoriales y poblaciones con problemas de inserción laboral.

Con respecto a Cercanías, se coordinan criterios y formas de derivación pero los resultados no han sido mayoritariamente positivos por las competencias escasas de los CEPEs ante las complejidades de las situaciones familiares presentadas por Cercanías.

Desafíos:

Creación, desde la intersectorialidad y considerando todos los niveles – principalmente el territorial - de estrategias de acción que impliquen la inserción laboral para la población del programa. La Dirección Nacional de Empleo (DINAE) tenía pendiente la presentación de un trabajo que facilitara esta tarea y una reformulación del decreto reglamentario del Programa Objetivo Empleo. Esto último implicaba más cobertura y de mayor calidad para poblaciones específicas y con coordinación interinstitucional.

Fomentar el compromiso social de actores vinculados con lo laboral, creando acuerdos con gremios empresariales y sindicales para trabajar, a nivel de toda la población incluyendo las particularidades de los beneficiarios de Cercanías, en pos de la inserción y sostenimiento del trabajo.

Trabajar en pos de superar el paradigma individual en tanto se identifica que sujeto es apoyado particularmente.

- **Documentos institucionales (producidos por DINEM – MIDES)**

1) Primer informe de Egresos Cercanías

Autores: DINEM - MIDES

Año: 2014

a) Información del documento en general

Informe que trabajó con los resultados que arrojaron los formularios de planes y seguimientos de las familias que a octubre de 2014 habían egresado o estaban en proceso de egresar.

b) Características generales de Cercanías

Sistema de monitoreo: en Q flow el formulario de Plan de trabajo se comenzó a utilizar desde Noviembre de 2013 y se completa durante los primeros dos meses de intervención. Este tiene 31 metas divididas en 7 dimensiones o temáticas (entre ellas trabajo).

c) Perfil de las familias (en egreso):

Octubre 2014 – 555 familias estaban por egresar o habían egresado. Promedio de edad de la población en cuestión es de 19 años, mujeres 52% y varones 48%, mientras 6 de cada 10 mayores de 18 años son mujeres. Familias numerosas: 49 % de 4 a 6 integrantes y 30,6% de 7 a 9 integrantes. Mayormente todas los grupos familiares cuentan con al menos un NNA (niño, niña y/o adolescente), 85% tienen niños en edad escolar y 63% adolescentes. Una familia tipo tiene entre 5 o 6 miembros, 4 o 5 son NNA y 1 o 2 adultos, mayormente mujeres jóvenes.

La supremacía de mujeres solas o acompañadas por único adulto, reflejaría su fuerte carga de trabajo no remunerado y de cuidados familiares dentro del hogar. Esto, sumado a la escasa remuneración propuesta por los empleadores en los puestos de trabajo a los que pueden acceder, dada su formación, incidirían en sus posibilidades de costear un servicio de cuidados que las sustituya durante la jornada laboral (DINEM, 2014, p.9)

Otro dato que resalta la DINEM de distintos programas sociales, es que dichas mujeres muestran una fuerte relegación personal en pos del bienestar familiar, en tanto predomina el rol materno ante otros roles. No es suficiente la propuesta de brindar servicios de cuidados familiares para habilitar la inserción laboral dado al peso de preferir q los niños sean cuidados por personas familiares ante la contratación de este tipo de servicios.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

No existe información en el documento

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

No existe información en el documento

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

En el 92,8% de las familias se proyectó abordar la meta trabajo, ingresos y seguridad social – 9 de cada 10 familias egresadas se trabajó la dimensión trabajo.

Metas:

27) Orientar a los adultos desocupados a través del fortalecimiento de las capacidades laborales 73,2% - meta más trabajada

26) Insertar a los adultos en el mercado laboral 66%

28) Orientar en la obtención de prestaciones de seguridad social y/o transferencias monetarias que correspondan 61,6%

29) Riesgo laboral 26%

31) Orientación de adolescentes al mercado 31%

Metas más logradas: 28) Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social

Con respecto a las metas con mayor porcentaje de logro total no está la dimensión trabajo.

Dimensión	% de familias que la trabajan	Promedio de logro total	Promedio de logro parcial	Meta más trabajada dentro de la dimensión	Meta más lograda (total + parcial) dentro de la dimensión
Trabajo, ingresos y seguridad social	94,5	40,5	38,9	M27 75%	M28 90%

Entre las metas más trabajadas durante la fase de seguimiento, la que tiene mayor porcentaje de logro es M27 Orientación laboral. 41% de las familias en las cuales se trabaja esta dimensión, en el momento de egreso, la logran totalmente.

De 4415 prestaciones registradas, 1264 corresponden a la dimensión salud, 695 a educación y 695 a trabajo, ingreso y seguridad social (93 a Uruguay Trabaja). De este total, 47% - o sea 2095 de 4414 – fueron finalizadas con éxito.

65% de las gestiones implementadas fueron para lograr acceder a prestaciones sociales y transferencias monetarias, 71% de éstas fueron finalizadas con éxito, mayormente AFAM y TUS.

16% de estas gestiones, implican derivaciones a *programas sociolaborales del MIDES*. Predominó la coordinación con Uruguay Trabaja, 93 gestiones para 89 personas y solo un quinto finalizó exitosamente. Otras gestiones para programas con estas particularidades fueron para Emprendimientos Productivos (8), Cooperativas Sociales (6), Nexo (3), Monotributo (1).

Por otra parte, existieron gestiones para acceder a CEPE (27 personas) y a INEFOP (34).

2) Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías

Autores: DINEM - MIDES

Año: 2014

a) Información del documento en general

Informe que presenta los objetivos y organización del programa, el sistema de monitoreo, caracterización de la población objetivo (11882 personas y 1930 grupos familiares beneficiarios) y por último un análisis de los planes de trabajo y seguimientos presentados antes del 24 de Junio de 2014.

b) Características generales de Cercanías

Características socio demográficas: promedio de edad 19 años (mientras que de Uruguay el promedio de edad es 36), sólo un 1% son mayores de 65 años, 50% representan los menores de 15 años, promedio de personas por familias es 6,2. A su vez, 72% tienen 3 o más niños, 79% del 94% de la información con la que se cuenta de los jefes de hogar, son mujeres

g) Perfil de las familias (en egreso)

No existe información en el documento

h) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

No existe información en el documento

i) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MTSS continúa participando de la interinstitucionalidad de la Estrategia

j) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Metas relacionadas con la dimensión trabajo:

- Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en el mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.
- Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.
- Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc)
- Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del

espacio productivo del reproductivo, informalidad, condiciones ambientales, etc)

- Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente.
- Los adolescentes y jóvenes que no hayan culminado Ciclo Básico son orientados a retomar sus estudios de educación formal.
- En caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral.

En 91.6 % de las familias se propone abordar la meta trabajo e ingresos. Dentro de las 7 metas más trabajadas de un total de 31, la meta 27 Orientación laboral, dentro de trabajo e ingresos, es una de la más seleccionada 74% y trabajo infantil sólo un 9%. Otra meta que se destaca es la de insertar a los adultos en el mercado laboral (63,7%).

En la fase de seguimiento, entre las metas más trabajadas, la que tiene mayor porcentaje de logro es la de orientación laboral, mientras que el 32% de las familias donde se trabaja este punto, la logran totalmente.

Otra meta más lograda total o parcialmente es el acceso a prestaciones de seguridad social o transferencia monetaria (81,7%) preferentemente AFAM (209 gestiones) o TUS (267 gestiones) e inscripción en Uruguay Trabaja (116). Del total de 908 gestiones relacionadas con Trabajo e ingreso, el 43,9% finalizaron con éxito.

3) Informe preliminar de evaluación cualitativa - Programa Cercanías

Autores: DINEM - MIDES

Año: Agosto – Octubre 2014

- a) **Información del documento en general:** El documento se propone evaluar el programa tanto en los procesos de implementación como en sus resultados. Se divide en tres ejes: i) trabajo del programa sobre la oferta, ii) trabajo de Cercanías sobre la demanda y iii) metodología de trabajo de los ETAF.

b) **Características generales de Cercanías**

No existe información en el documento

c) **Perfil de las familias - Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal**

La inserción en el mercado de trabajo formal de los adultos generalmente suele ser una necesidad visualizada por los ETAF, y no siempre de las familias.

Con respecto a la dimensión trabajo, no queda clara la información brindada en este documento. Por un lado la identifican, junto con acceso a prestaciones, identidad, vinculación con centros educativos y de salud, como puntos donde se visualizan mayores logros. Por otro lado,

el trabajo sobre cuestiones de empleo e inserción laboral no emerge en los relatos como una dimensión trabajada con

frecuencia. En el caso de uno de los ETAF se señala que el desempleo es una problemática frecuente en las familias, “pero que ellos no lo ven como problema” (DINEM, 2014, p.46).

Un entrevistado representante de un CAIF explica que

(...) En la medida que no haya diseño de políticas más integrales por más que llegue la familia al dispositivo, el dispositivo a la familia, que pueda trabajar y darse el proceso, en la medida que no se puedan articular otras cosas tampoco se van a lograr demasiados cambios, digo en términos de un impacto real en las familias. Si podrás generar alguna cosa que está bueno (...) Capaz que mejoramos los controles, se acompaña a la familia a que se controle a los niños, capaz que los controles están, las vacunas están, capaz que se disminuye un poco la anemia, esas cosas más puntuales. Pero después hay otras cosas más estructurales como el trabajo, la vivienda, la inserción social que no, que no se logran desde este dispositivo (CAIF, Territorio D, 2014 en DINEM, 2014, p. 46).

Se percibe escasa modificación en la oferta en cuanto a cupos, prestaciones y prioridad para las familias en cuestión, y dificultades (en tanto actitudes expulsivas, poco sensibles e intolerantes) de las instituciones de las sectoriales con las familias.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

No existe información en el documento

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Se presenta la tensión que existe entre las necesidades de las familias y las respuestas brindadas por las sectoriales.

¿Es posible lograr una adecuación rápida de las sectoriales a la demanda que se va construyendo e identificando en las intervenciones? ¿O es necesario contar con un pequeño maletín de prestaciones de emergencia para cuando las sectoriales no responden en tiempo y forma? Con el riesgo latente de que ese maletín ad hoc pueda transformarse en permanente, paralelo e incluso de “segunda categoría” (...) Uno de los principales desafíos que enfrenta el programa y Estado en general es ser capaz de adecuar – creando, flexibilizando y diversificando – su oferta para que este grupo de población – que presenta grados de pobreza y vulneración muy importantes – logre la inclusión social en distintas dimensiones del bienestar de manera sostenible (DINEM, 2014, p.55)

4) Informe de seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012

Autores: DINEM - MIDES

Año: 2013

a) Información del documento en general

Informe de seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012 que pertenecen al MIDES.

b) Características generales de Cercanías

Cercanías trabaja con el fin de potenciar la inclusión social en distintas dimensiones como educación, trabajo, vivienda, etc, en las familias que participan del programa.

Cercanías se propone dos grandes componentes: demanda y oferta, donde poder intervenir para generar cambios. El primero implica el trabajo con las familias por parte de los operadores finales del programa. El segundo hace referencia, al programa, que por medio de los acuerdos interinstitucionales generados desde los espacios de decisión y gestión, tiende a transformar la oferta de servicios y bienes públicos con el fin de adecuarlos a las necesidades y demandas puntuales de la población beneficiaria (DINEM, 2013).

De esta manera, el programa entiende a los procesos de inclusión como una dialéctica entre demanda y oferta, y que solo son posibles en la medida que se logra transformar, al mismo tiempo, para acercar, ambos lados de la relación. El programa asume que no es posible sostener la inclusión de las familias sobre la base de trabajar únicamente con ellas. Es necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública, tanto en lo que hace a la creación de nuevos servicios y la existencia de cupos suficientes, así como la flexibilidad en los procesos para revertir situaciones de exclusión (DINEM, 2013, p.434)

Presupuesto anual ejecutado por MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA U\$S 608521.

c) Perfil de las familias:

Familias derivadas por estado a Octubre 2013

Asignadas a ETAF: 1211 / Lista de espera: 2170 / Bajas 210 / Total: 3591

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

Se valora positivamente, en relación a otras estrategias que pueden entenderse como programas by pass – (Midaglia, 2008) que el programa haya optado por apoyar su accionar en la interinstitucionalidad existente, buscando influir sobre esta de manera de adecuarla a las necesidades y especificidades de la población atendida; de esta forma se entiende que las sectorialidades específicas aseguran la universalización de las prestaciones, bienes y servicios en consecuencia el programa, si

bien es focalizado, se vuelve puente hacia el sistema de protección social de carácter universal (DINEM, 2013, p.441)

Principal debilidad señalada por los técnicos en el territorio es la articulación interinstitucional y el trabajo sobre la oferta sectorial existente en los primeros nueve meses de implementación.

Se señalan tres dificultades en la coordinación y articulación interinstitucional con respecto al vínculo entre el programa y la oferta pública. Una de ella es sistémica, en tanto, la población no accede a determinados servicios y bienes ya sea por la inexistencia de estos o el no acceso en el corto plazo. Otra refiere a dificultades de carácter institucional y burocrático ya que los tiempos que requieren los procesos para trámites y expedientes en la órbita pública son distintos a las necesidades y situaciones familiares abordadas. Por último, se encuentran dificultades de tipo relacional y personal en la articulación interinstitucional que obstruye el acceso de la población beneficiaria.

El programa tiene una fuerte impronta de poner en discusión, a la vez que poner de manifiesto, la existencia de intervenciones fallidas y fragmentadas por parte del Estado para con esta población específica e incluso la ausencia de algunos servicios y bienes que puedan atender problemáticas que suponen una fuerte vulneración de derechos. En este sentido, su accionar introduce demandas para con la oferta pública, en distintas dimensiones y sectorialidades, que, en el mejor de los casos, le permitiría irse adecuando a las necesidades de la población (DINEM, 2013, p. 442).

Las dificultades de Cercanías se centran en actuar sobre la oferta pública, los organismos intervinientes no están priorizando a las familias en cuestión para el acceso real de los servicios.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

No existe información

f) Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

La dimensión trabajo no aparece mencionada en los riesgos presentes en las familias derivadas a ETAF y en las familias pertenecientes a la población objetivo TUS doble en 2012.

- **Documentos producidos por la academia en convenio con MIDES**

1) Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados

Autores: Perazzo, I.; Salas, G.; Vigorito, A. MIDES – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Año: 2016

a) Información del documento en general

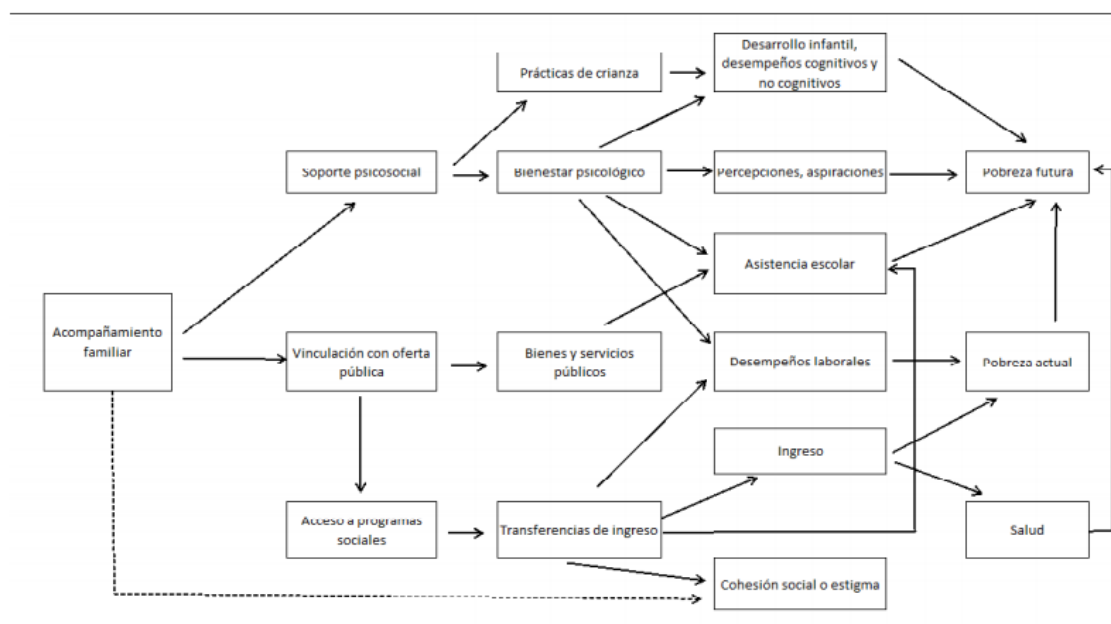
Evaluación cuantitativa del impacto del programa Cercanías en el período entre mayo 2012 y julio 2013.

2910 familias cumplían con las condiciones para ser visitadas, 1426 encuestas para hogares beneficiarios y 1486 para hogares en lista de espera.

b) Características generales de Cercanías

- Los campos definidos para intervenir son identidad, cuidados familiares, hábitat, recreación y cultura, salud, educación y trabajo (6)

Figura 1. Posibles impactos de Cercanías sobre los beneficiarios



(Perazzo, Salas y Vigorito, 2016, p.14)

Características principales de las dimensiones donde impactaría Cercanías:

- Cambios en el consumo, inversión y distribución de los recursos dentro de los hogares.
- Cambios en el nivel de ingresos de los hogares y la inserción laboral de sus miembros.

Estos cambios se darían en primer lugar si el acompañamiento familiar genera vinculación con el sistema de transferencias, a través del acceso a AFAM-PE, TUS u otros. Sin embargo, esto podría generar efectos en el ingreso de los hogares cuyo signo

dependerá de lo que ocurra con la inserción laboral de sus miembros. Asimismo, como ha sido ya demostrado en trabajos previos para Uruguay (Bérgolo, 2013; Failache, et al, 2013; Bérgolo, et al, 2013) podrían generarse incentivos para una menor formalización de los titulares de las prestaciones. Asimismo, el apoyo familiar podría eventualmente facilitar el acceso a cuidados infantiles y esto a su vez repercutir en la inserción laboral de los adultos del hogar (Perazzo, et.al, 2016, p.14).

- Aumentos en la escolarización y asistencia a centros de cuidado de niños y adolescentes.
- Prácticas de crianza y violencia intrahogares
- Salud, salud reproductiva y fecundidad
- Cambios en el nivel de empoderamiento y autonomía de los beneficiarios
- Vínculos y confianza

No se identifican resultados en la conformidad subjetiva, (que por ejemplo puede lograrse si hay modificaciones en el bienestar material); en generar por sí solo (el programa) mayor cohesión social ni en destruirla; no impacta en el alto porcentaje de personas que mencionan que se sienten deprimidas con frecuencia, han sido diagnosticadas por ello o están siendo medicadas; en la distribución y responsabilidad de tareas domésticas aunque se visualizan indicios de cooperación en llevar y traer a los niños de la escuela; y en un mayor conocimiento de derechos.

c)Estrategia interinstitucional

Acceso a la oferta de programas y servicios públicos

Cercanías tuvo resultados en la revinculación con programas que pertenecen a la órbita del MIDES, de lo contrario no se visualizan resultados importantes.

Por ejemplo relacionado con la asistencia alimentaria: TUS es la prestación más accesible aunque vale destacar que los hogares para ser parte de Cercanías deben contar con los requisitos para acceder a TUS doble. Luego en menor medida comedores escolares y canastas de INDA.

Con respecto al acceso a programas educativos y laborales, el programa tiene impacto en la participación en Uruguay Trabaja y Programa Cooperativas y una proporción muy baja accede a programas sociolaborales.

Asistencia a centros educativos: no se identifican resultados relevantes aunque entre los más pequeños hay un suave impacto positivo por parte de Cercanías, no descartando que se vincule a que la asistencia a los centros de cuidado contribuya en las prácticas de crianza.

d)Vínculo entre Cercanías y el mercado de empleo formal

Supuesto: Cercanías podría impactar en los resultados del mercado de trabajo por su propio desempeño como programa o por mecanismos indirectos por ejemplo si el apoyo familiar habilita a cuidados infantiles o si se accede a prestaciones sociales y ello afecta en la inserción laboral. Por otro lado, si la intervención del programa genera acceso a las prestaciones (como AFAM-PE, TUS, etc), ello podría impactar en el ingreso de los hogares y por ende en la inserción laboral de sus integrantes.

Con respecto a las transferencias de ingreso, no se sostiene que ellas generen desincentivos sobre la oferta laboral sino que pueden incentivar levemente a la informalidad entre los adultos del hogar (Perazzo, et.al; 2016).

Elevadas tasas de informalidad (superiores a la media nacional, 23,5%), baja participación de mujeres entre 18 y 60 años y las horas trabajadas entre la población ocupada es menor (7 hs menos), datos en comparación con la media nacional.

98,3% de adolescentes (14 a 17 años) que trabaja y no realiza aportes a la seguridad social.

No se registro impactos significativos de Cercanías sobre la Población en Edad de Trabajar (PET)

En el grupo de hombres entre 50 y 55, se observa una caída en la formalidad, es decir, una baja del empleo asalariado y un aumento del empleo independiente, generalmente vinculado con la informalidad.

Las personas entre 61 años y más acceden a empleos de mala calidad como cuidacoches o clasificadores, mientras solo un 37% tiene empleo estable. Señalan los autores la importancia de continuar evaluando si el programa está desincentivando la oferta laboral para estos sujetos.

Las personas entrevistadas tienen alta responsabilidad en hacer las tareas domésticas, y se entiende que el programa no ha impactado en la distribución de las mismas. Tampoco se señalan otras personas referentes que puedan contribuir en solventar gastos y realizar tareas de cuidados.

En síntesis, el programa no genera modificaciones en la dimensión laboral, sólo existen dos grupos (mujeres de 56 a 60 años y hombres de 50 a 55) que muestran cambios comportamentales. Con respecto al primer grupo, hay una baja en la tasa de actividad. Estas mujeres no son referentes del programa sino que otras mujeres en el hogar.

e) Cercanías y el sistema de protección social

“El amplio conjunto de aspectos a impactar, así como la profundidad de las privaciones encontradas lleva a cuestionar si estos objetivos son consistentes con el tiempo de intervención y las posibilidades de los ETAF y los mecanismos de revinculación de transformar estos desempeños. Asimismo, la variabilidad de la intervención, plantea algunas dudas acerca de la comparabilidad de la intervención entre equipos. Estos aspectos (amplitud, duración, instrumentos, estandarización), que hacen al diseño del programa, requerirán una revisión y rediscusión para lograr aumentar la efectividad de los logros obtenidos” (Perazzo, et.al; 2016: 56).

2) Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social

Autores: Leopold, Sandra; González, Carolina; Baráibar, Ximena; Paulo, Laura
Año: 2015

a) **Información del documento en general:** la investigación tuvo como objeto de estudio: las trayectorias de inclusión de familias y jóvenes que forman parte de los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red, hacia las instituciones públicas que brindan servicios universales, otras prestaciones específicas (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental, etc) y el mundo del trabajo formal.

Estos programas son definidos como puentes hacia estos dispositivos.

b) Características generales de Cercanías

Se identifican dificultades en este puente que implica reflexionar en torno a las políticas asistenciales y a los cambios necesarios que los dispositivos universales, específicos y el mundo del trabajo deberían realizar para percibir y promover la perdurabilidad de los sujetos que provienen de dispositivos focalizados.

Parecería que el dispositivo moviliza determinados recursos estatales en un tiempo acotado para lograr alguna mejoría de la situación, aunque este accionar no estaría impactando en los términos que se definen como objetivo último del programa. Es decir, medida en términos de los objetivos de inserción social con fines integradores que el programa se propone, la estrategia Cercanías no devuelve los resultados esperados, aún cuando el propósito integrador que se persigue trasciende el alcance y la responsabilidad exclusiva de la política asistencial (...) el programa no parecería poder contribuir a vehicular trayectorias sustentables de inclusión social para aquellas familias que presentan situaciones de exclusión de larga data (Baráibar et al., 2013, p. 23).

En este punto, vale destacar nuevamente los vacíos en términos de trabajo y vivienda que se percibe del programa.

c) Perfil de las familias - Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Identifican una dificultad relevante para la población objetivo de Cercanías en el acceso al mercado laboral formal con protección social y donde no se perciben acuerdos interinstitucionales que aporten a esto.

Principalmente se vinculan con programas de empleo protegido, por un tiempo acotado como Uruguay Trabaja o si la situación es más favorable, se vinculan

con otro empleo similar (también corto en el tiempo y protegido) en el marco de otro programa asistencial focalizado en la extrema pobreza.

Se han generado convenio entre una empresa de limpieza y Organizaciones de la Sociedad Civil, ETAF realiza acompañamiento en proximidad a los trabajadores y la empresa contrató una estudiante de Trabajo Social para facilitar la inserción así como supervisores en cada equipo de trabajo. Ello sería un ejemplo de trabajo protegido pero desde el ámbito privado.

Igualmente, se identifican dificultades para completar el cupo de trabajadores otorgado por la empresa y en la población destinataria para sostener las características de la propuesta o de otro empleo formal.

En síntesis, generalmente logran sostener el pasaje por un programa de empleo protegido pero surgen impedimentos en el momento de pensar en el tránsito hacia un trabajo formal. Otra alternativa es el trabajo informal y temporal para obtener ingresos, por ejemplo en las mujeres suelen ser cuidar a otros y limpiezas, mientras los hombres se dedican más a recolección y reciclaje de residuos, construcción, jardinería, venta en ferias vecinales, entre otros.

Las expectativas que plantean las familias están vinculadas con el ingreso a programas de empleo asistido y la reincorporación a capacitaciones que habían abandonado.

En la investigación, los operadores relatan dificultades que surgen de la estigmatización de esta población de parte de los empleadores, el nivel de formación es escaso y la imposibilidad de sostener los requisitos que el mercado laboral formal impone e incluso también los programas de trabajo protegido. Las mujeres, además, sostienen que se dificulta aún más por el cuidado de sus hijos y tareas domésticas.

De esta manera, la imposibilidad de sostenimiento se presenta como factor explicativo relevante de la desocupación de los sujetos. Un representante institucional expresó que “A veces llega población para la que no tenemos oferta laboral”. Castel (2006) expresó que podría existir la posibilidad de que para algunos sujetos que buscan empleo no podrían encontrarlo y entiende por ello, que no todas las formas de no empleo implican desocupación.

Merkler y Kessler (2013) agregan el concepto de movilidad lateral, en tanto estos sujetos construyen trayectorias que sólo remiten a espacios asistenciales o en los márgenes sociales donde se mezcla de manera continua y circular la formalidad/informalidad, legalidad/ilegalidad, sin poder salir de este camino.

Con respecto a Cercanías, no fue un programa definido como política de individuación pero el proceso de implementación del mismo y las dificultades de los dispositivos universales y para insertarse laboralmente, muestran que pueden existir componentes individualizadores en el programa. En este sentido, se destaca que los entrevistados mencionan en sus discursos reiteradas veces la imposibilidad de sostener los requisitos propuestos, desde las instituciones y del mercado de trabajo, por parte de los sujetos.

¿Supone sujetos no activados o no movilizados? ¿Dónde radican los sustentos de esta imposibilidad cuando hace referencia a sujetos vulnerados y sometidos a situaciones de pobreza e indigencia? (...) Las dificultades para el acceso y la permanencia en dichos dispositivos, resulta mayoritariamente comprendida en

términos de imposibilidad de sostenimiento de los sujetos y no de responsabilidades institucionales (Baráibar et al, 2013, p. 43).

En este marco, Grassi (2013) suma el concepto de condiciones de apropiabilidad, en tanto no es suficiente que se cuente con el bien, servicio o recurso para que dichos sujetos puedan acceder sino que hay que crear y promover este tipo de condiciones.

Baráibar (2014) agrega que si no se concretan los objetivos de inclusión social que Cercanías se propone, se puede generar una imagen del “mal pobre” que está presente en toda la historia de la asistencia y que responsabiliza a los individuos por los problemas sociales.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

En términos generales, las personas entrevistadas que trabajan prestando servicios universales, a diferencia de ASSE, no conocían la existencia de acuerdos interinstitucionales. En el territorio predomina el acuerdo informal que surgen del conocimiento y del trabajo continuo en el territorio.

No se visualiza claramente ni un accionar uniforme ni una política de priorización que efectivice un acceso diferenciado de la población a trabajar en los servicios universales y específicos entrevistados en la investigación. En ocasiones, surgen prácticas de rechazo y discriminación para estos sujetos.

Otro aporte teórico proviene de Dubet (2011) en tanto explica que se ha sustituido el sistema de legitimación de las desigualdades sociales hacia el concepto de igualdad de oportunidades.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

El MTSS no brinda opciones de trabajo estable para la población beneficiaria de Cercanías, cuenta con capacitaciones específicas y cursos de reconversión laboral. ¿Cuál es la visión del ministerio con respecto a estos sujetos y las estrategias para insertarse en el mercado de trabajo formal?

f) Reflexiones finales

Se ha desarrollado y ampliado la cobertura de la política asistencial pero ésta parece no estar vinculada con los dispositivos universales ni con el mercado de trabajo formal.

En este sentido, parece

reafirmarse el riesgo de dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas (...) que se materializa en la separación entre un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, fundamentalmente contributivo y vinculado al empleo. De no establecerse niveles de efectiva conexión y complementariedad entre ambas esferas, se ve incrementado el peligro de profundizar la fragmentación de la propuesta de bienestar. En consecuencia, se vería comprometida la pretensión política de atender al conjunto de la población con

los mismos principios e instituciones (Antía et al, 2013 en Baráibar et al, 2015, p.46).

Con respecto a la interinstitucionalidad y perspectivas nuevas expresadas en políticas públicas, no implican estar acompañados de una necesaria transformación en la gestión gubernamental y administrativa (Ramírez y Fernández, 2014 en Baráibar et al, 2015).

Bibliografía / Fuentes documentales

Baráibar, X (2014) Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea. Recuperado de http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_entre_el_reconocimiento_y_la_renuncia__posibilidades_y_limite_de_la_politica_asistencial.pdf.

Dubet. F (2011) Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Kessler, G y Merklen, D (2013) Una introducción cruzando el Atlántico en Castel, R; Kessler, G; Merklen, D y Murad, N (2013) Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Grassi, E. (2013) El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos. Revista SER social. V. 15, N.º 33. pp. 280-300.

3) Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del MIDES. Resumen ejecutivo del informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social

Autores: Leopold, Sandra; González, Carolina; Baráibar, Ximena; Paulo, Laura
Año: 2013

a) **Información del documento en general:** Estudio realizado con datos de 2012

b) **Características generales de Cercanías**

Los cuatro programas son i) asistenciales y focalizados con el fin de vehiculizar el acceso a los servicios universales y al mercado de trabajo formal; ii) transitorios, acotados en el tiempo (entre 6 y 8 meses para Uruguay Trabaja y un máximo de 18 meses para Cercanías) para resolver problemas sociales de larga data como el desempleo; iii) realizan la función de acompañamiento próximo a la población beneficiaria para construir un “proyecto de vida”, el individuo será el responsable por llevarlo a cabo. Si no se ofrecen condiciones de vida objetivas, será una paradoja su logro (Baráibar, González, Leopold y Paulo, 2013); iv) valoran la inserción en el territorio; v) sobreestimación de la interinstitucionalidad de los programas y de los resultados esperados, se observan límites en el puente que une la asistencia con todo lo universal, particularmente con los derechos sociales; vi) gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil; vii) Abordajes familiares desde la proximidad y viii) objetivos de inserción social de la población que vive en extrema pobreza y los obstáculos de la integración social.

Cercanías se enmarca en una tendencia en las políticas sociales en el continente que se ha manifestado desde la década del noventa y se fortalece en inicios del siglo XXI, que implica ampliar la política asistencial.

Desafíos de las políticas asistenciales en Uruguay:

1. Brindar prestaciones sociales de calidad a los beneficiarios más vulnerables, que involucre políticas de trabajo genuino y servicios sociales universales.
2. Disponer de prestaciones materiales concretas y de calidad, que permitan responder a los problemas sociales de carácter estructural relacionados con la distribución de la riqueza del país.
3. Pensar en visualizar estos dispositivos transitorios como extensión de los servicios universales, lo cual requeriría una perspectiva que hoy no está presente en el diseño de estos programas y mucho menos en las instituciones tradicionales.
4. Considerar la inclusión de un abordaje que trascienda el trabajo sobre las personas y pueda concebir una labor sobre las instituciones y ámbitos en los cuales se estima debe integrarse la población beneficiaria de los programas de referencia (Baráibar et al., 2013, p. 51-52)

Es importante no reducir el análisis de los programas asistenciales a sus alcances y limitaciones, sino enmarcarlos en un estudio más amplio del sistema de protección social y el vínculo entre lo asistencial y universal.

c) Perfil de las familias - Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Se considera que hay parte de la sociedad donde la brecha de inclusión es amplia en cuanto a la inserción en el mercado laboral formal y el acceso y ejercicio de los derechos sociales. Las mujeres y jóvenes son grupos donde la ocupación formal es aún un punto pendiente.

Esto genera una sociedad inequitativa ya que los sujetos cuentan con protecciones mayormente, si cuentan con un trabajo formal, de lo contrario surgen estrategias individuales y políticas residuales para enfrentar determinados riesgos.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

Destacan que la articulación intersectorial e interinstitucional que tiene como fin preparar el puente entre los beneficiarios de los programas focalizados hacia lo universal, ello se realiza casi sin ninguna prestación asistencial puntual y ampliada por parte de las políticas públicas universales. Ocurre simplemente por la “buena voluntad” de los operadores y por las relaciones que se construyan con los funcionarios que implementan estas políticas universales.

El desplazamiento o renuncia de la inserción educativa y/o laboral parece responder a las dificultades que encuentran los operadores en el momento de llevarlo a cabo.

No se observa por parte de Cercanías una estrategia para contar con procedimientos claros que impliquen cambios en términos de disponibilidad, capacidad y atención de calidad en las instituciones que recibirán a la población beneficiaria de estos programas. En definitiva, si se sobreestima la articulación interinstitucional determina que se desmaterialice el programa asistencial.

A ello se suma, la diversidad y heterogeneidad de las características de los beneficiarios que la innovación constante en los abordajes a realizar. En lo más operativo, los operadores implementan estrategias artesanales y en el momento de actuar según las singularidades de la familia.

Las instituciones tradicionales no dan cuenta de esta flexibilidad, “suelen encontrarse prácticas homogeneizadoras más centradas en la economía de esfuerzos, caracterizados por la inercia, grados de rigidez, regularidad, continuidad y estabilidad de los procedimientos” (Paulo, 2013 en Baráibar et al., 2013, p.31). Este nivel de formalismo impide que estas intervenciones se constituyan como parte del sistema de protección sistémico y no habilita la incorporación de la población beneficiaria de los programas.

Si no se realizan claras acciones de interrelación entre unas y otras intervenciones, y si los servicios universales no asumen su responsabilidad de primer orden en lo que al acceso y permanencia de los sujetos se refiere, el ideal de universalidad en los derechos sociales dejará de tener fuerza y será sustituido por un propósito de mantener una asistencia por encima de lo mínimo tolerable para la población en situación de pobreza (Baráibar et al., 2013, p. 31)

Se considera que Cercanías persigue como fin generar cambios actitudinales y conductuales en la población que vive en extrema pobreza, lo cual responsabiliza a dichos sujetos a poder salir solos de tal situación, únicamente contando con equipos de acompañamiento familiar. En este sentido, no se explicita la necesidad impostergable de que estas intervenciones supongan estar interrelacionadas con un enfoque de derechos, que considere prioridades

en determinadas necesidades básicas a atender, pero que no implique la reducción de los abordajes hacia estos mínimos biológicos, olvidándose de proyecciones que logren materializarse sobre otros derechos.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

No existe información en el documento

4) Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad

Autores: José Fernández

a) Información del documento en general: resume el proceso de diseño y creación de la Estrategia.

b) Características generales de Cercanías

No existe información en el documento

c) Perfil de las familias - Población beneficiaria y acceso al mercado laboral formal

Ante la pregunta ¿qué elementos de los discutidos en el contexto pueden explicar el bajo impacto del crecimiento socio-económico en la población objetivo?, surgen algunos puntos relacionados con la dimensión trabajo. Entre ellos se mencionan las transformaciones en el mundo laboral, la distinción conceptual entre trabajo y empleo, los inadecuados requisitos que implica la inserción laboral para personas con baja calificación.

Desde las representantes de Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA) se planteó

le sumaría, solo para tenerlo en cuenta, una plana gerencial empresarial limitada al mercado y con poca sensibilidad social. Poco impacto en el trabajo institucional para ampliar canales de inclusión laboral sostenidos en el tiempo, capacitaciones ofrecidas a esta población y puntualmente no inciden en cambios sociales ni sostienen un proceso de formación laboral diseñado para los ámbitos de producción locales. Son inestables y cortos (Fernández, 2012, p. 74)

Por otra parte, las representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), expresan que el equipo de gobierno entre 2010 – 2015 tenía como idea principal llevar a cabo la “cultura del trabajo” (para mitigar la pobreza e indigencia) impulsada por estrategias como autoconstrucción de viviendas o capacitaciones para la inserción laboral (Fernández, 2012).

Otra interrogante planteada fue: ¿cómo afecta al enfoque de derechos el carácter contributivo de la seguridad social?, las representantes del MVOTMA respondieron

El enfoque de derechos se contrapone al carácter exclusivamente contributivo de la seguridad social. En una sociedad como la nuestra con un mercado de empleo formal segmentado y con un importante sector de población excluido del empleo formal, a pesar de los avances, es necesario seguir construyendo un modelo de protección que contribuya al bienestar de los ciudadanos con independencia de su inscripción en el trabajo (...) Parecería necesaria una reformulación del modelo de protección social, donde los derechos sociales, económicos y culturales sean garantidos más allá de la sociedad post salarial las formas de integración deben ampliarse, por lo que el modelo en construcción debe incorporar los cambios (Fernández, 2012, p.81-82).

Con respecto al trabajo realizado con trabajadores y operadores de campo, surgieron características generales de las familias que podían constituirse en la población objetivo de Cercanías como exclusión laboral, poco acceso al empleo, falta de rutinas laborales y desafiliación del mundo del trabajo. Otro dato relevante es la realidad a la que se enfrentan las mujeres jefas de familias que trabajan, con hijos a cargo y sin contar con un sistema de cuidados para ellos. Además se destacó que sin respuestas en términos de vivienda y trabajo, se podrían lograr pocos o ningún resultado.

d) Estrategia interinstitucional / Acceso a prestaciones sociales

Se reflexionó sobre el complejo mapa de la producción y distribución de bienes públicos, la forma de llegada a las familias por parte del Estado metafóricamente implica una regadera (y no un embudo) en tanto se distribuyen componentes sin articulación, ni un referente central y por ende con riesgos de super-intervenir. No está claramente definido, entre otros puntos, programas de trabajo que se ajusten a los tiempos y contenidos de un proceso de abordaje integral.

Existen políticas públicas (como por ejemplo una política de empleo) pero se entiende la oferta no está adecuada a todas las situaciones familiares,

es insuficiente en calidad y cantidad de la intervención, y cuando logra generar procesos de impacto con familias se enfrenta a restricciones en la provisión de bienes públicos que no llegan en tiempo y forma para sostener y generar la base material de procesos socio-educativos (Fernández, 2012, p. 115).

Se acordó que tanto la salud, como vivienda, educación y el mundo del trabajo son políticas estructurales que requieren profundas transformaciones con el fin de universalizar derechos.

e) Vínculo entre Cercanías y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Este documento surge en el marco de la Subcomisión de Abordajes Familiares de la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad, ésta última se creó a fines de 2010 y participan distintos actores gubernamentales como Ministerio de Salud Pública, MVOTMA, Ministerio de Desarrollo Social, Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), CODICEN, e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). MTSS no participó en la construcción del diseño de Cercanías.