

El diseño y la gestión de la política pública de educación y trabajo; un análisis del litoral norte de Uruguay

Avance de investigación en curso.

Grupo de trabajo N°13-

MCs. Natalia Bisio- Departamento de Ciencias Sociales- UdelaR, Regional Norte
Lic. Natalie Robaina- Departamento de Ciencias Sociales- UdelaR, Regional Norte

Resumen:

El presente trabajo analiza desde distintos modelos teóricos, los aspectos políticos, técnicos y sociales que sustentan el diseño e implementación de la política social materializada en dos programas sociales dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad. El estudio se centra en el análisis de un programa correspondiente al área trabajo y otro al área educación, ambos ejecutados en la región litoral norte de Uruguay, con una orientación fuertemente focalizada en las situaciones sociales de emergencia social con una perspectiva integral y territorializada de la intervención, reposicionando al Estado como actor clave en el diseño e implementación de la política y a los beneficiarios como protagonistas y partícipes en la implementación de las políticas en calidad de sujetos de derechos.

Palabras claves: política pública,

Introducción

Desde hace ya algún tiempo asistimos a un proceso de reforma del Estado que, con diferentes matices y connotaciones, se ha extendido al contexto de los países latinoamericanos. El contenido e intencionalidad de este proceso de reforma, señalan cambios en la concepción y en el diseño de las políticas sociales. La crisis del Estado desatada en las últimas décadas del siglo XX, desencadenó múltiples reacciones y de las más variadas respuestas. Las dificultades que el tradicional modelo de protección social universalista comenzó a presentar para alcanzar los rendimientos sociales esperados, generó una polémica en torno a su concepción y a su viabilidad en las condiciones de desarrollo requeridas en ese momento.

En la década del 80, la receta fue apostar al achicamiento del Estado, predominando las políticas neoconservadoras. En este contexto,

“se impuso un paquete relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica (Midaglia, 2000:17)

, sin tener en cuenta, muchas veces, las peculiaridades políticas, institucionales, históricas y socioculturales de los países en cuestión. La redefinición del papel del Estado se tradujo en la reducción y retiro de su intervención en las áreas tradicionales; entre ellas el área social. En este aspecto, las alternativas planteadas, apuntaron a la privatización de los servicios sociales y/o al traspaso de la responsabilidad de su prestación a la sociedad civil, argumentando la eficiencia y eficacia de los agentes civiles en la gestión de tales servicios debido a su supuesta “inmunidad” frente a los vicios

burocráticos estatales, y su capacidad para movilizar a los sectores desposeídos en la efectivización de sus derechos sociales.

En la década del 90, ante los resultados inesperados de tales políticas y el aumento de los índices de pobreza, la apuesta se dirigió a la reforma del Estado, incorporando a las medidas conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial), medidas de corte progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal. La necesidad de recuperar el “edificio institucional público” para garantizar la sustentabilidad de las nuevas políticas, le imprimió al Estado un doble desafío, económico y político. Económico, en la regulación de un mercado dinámico y globalizado, y político en la consolidación de su autoridad y autonomía (Evans apudMidaglia, 2000). Este doble desafío puso de manifiesto la necesidad de profundizar sus formas de legitimidad y de relacionamiento con la sociedad civil, a los efectos de poder cumplir con sus objetivos de servir a la sociedad y contribuir a su desarrollo y crecimiento. Este modelo de desarrollo impulsó procesos de reforma social en condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales, los que, lejos de reducir los niveles históricos de desigualdad social existentes, profundizaron las carencias y déficit de los sistemas de seguridad social, acentuando con ello, la fragmentación del tejido social.

Los primeros años del siglo XXI, estuvieron marcados por el resurgimiento de agudas crisis económicas que afectaron a toda la región, poniendo en tela de juicio el tratamiento segmentado y coyuntural de las problemáticas de los sectores sociales más desfavorecidos, así como también las dificultades que ese modelo de intervención estatal presentaba para dar respuesta a los nuevos riesgos sociales. En este contexto sociopolítico y económico, la instalación y/o recreación de los denominados Ministerios Sociales, puso de manifiesto la necesidad de adecuar la esfera pública para la atención permanente de situaciones de vulnerabilidad social; reorganizando la provisión pública dirigida a grupos sociales específicos mediante el ordenamiento y la articulación de servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas dependencias ministeriales (Midaglia y Castillo, 2010).

Casi tres décadas de estrategias residuales de protección focalizadas en la figura del pobre, acompañadas por la privatización y/o tercerización de servicios públicos; así como por la puesta en marcha de espacios de “excepción institucional” en distintos niveles de la Administración Pública para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad social, le impidieron al Estado acumular experiencia de gestión institucional y de relacionamiento con actores sociales vinculados a estas problemáticas, haciendo de esta modalidad de intervención, un ámbito de ensayo permanente (Adelantado y Scherer, apudMidaglia y Castillo, 2010).

No obstante las dificultades señaladas, la instalación de estas nuevas (o renovadas) instituciones estatales, procura superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal, transversalizando sus intervenciones y asumiendo la responsabilidad de articular y coordinar la provisión social destinada a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable. Estas funciones asignadas a los Ministerios Sociales reflejan por un lado, la intencionalidad de institucionalizar las políticas sociales dirigidas al abordaje de la exclusión social; y por otro, la necesidad imperiosa de identificar y ordenar el cúmulo de prestaciones sociales localizadas en diversas agencias y niveles de la Administración Pública (Midaglia y Castillo, 2010).

Teniendo en cuenta este contexto y el conjunto de reformas sociales que se están procesando en Uruguay y en los países de la región desde hace unos años atrás, se considera de interés analizar el alcance de los propósitos que desde el discurso tales propuestas persiguen, identificando en ello los cambios y las continuidades en las formas de organizar, producir y distribuir el bienestar social. En este sentido, la presente comunicación analiza desde distintos modelos teóricos, los aspectos políticos, técnicos y sociales que sustentan el diseño e implementación de la política social materializada en dos programas sociales dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad. El estudio se centra en el análisis de un programa correspondiente al área trabajo y otro al área educación, ambos ejecutados en

la región litoral norte de Uruguay. Dichos programas poseen una orientación fuertemente focalizada en las situaciones sociales de emergencia social con una perspectiva integral y territorializada de la intervención, repositando al Estado como actor clave en el diseño e implementación de la política y a los beneficiarios como protagonistas y partícipes en la implementación de las políticas en calidad de sujetos de derechos.

2. Una aproximación a la conceptualización de las Políticas Sociales

El conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia social, es lo que se denomina política social. Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales que se inscriben en la agenda pública de una comunidad política; reflejan por ende, una forma de concebir, organizar, producir y distribuir el bienestar (Adelantado, 2009), así como una expresión del rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en ello.

En este sentido, diversos son los enfoques y concepciones que definen tanto la naturaleza como el contenido de la política social. Juan Pablo Terra, entiende por ella al

“conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente” (1990: 8).

Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana. Rolando Franco, por su parte, las define como

“la intervención en la realidad, mediante acciones -ojalá coordinadas-, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza”(Franco apud Mirza, 2001:3).

Así pues, el origen de la política social se remonta al momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial que coloca en condiciones miserables de vida a un contingente de trabajadores cada vez mayor, motivando su organización y movilización para reivindicar, ante sus patrones y el Estado, la atención de ciertas necesidades vinculados a la educación, la salud, y las condiciones laborales.

Para otros, las políticas sociales se definen como

“productos específicos de gobierno o cuerpos encomendados por gobiernos. Son formas de intervención en la esfera de la reproducción de la fuerza del trabajo y la familia, mientras que la política económica es intervención estatal en la esfera de la producción” (Gough 2003 apud Mirza 2010).

Desde este enfoque, las políticas sociales forman parte de un conjunto de productos de políticas (claramente diferenciadas de la política económica) cuyo fin es lograr el bienestar humano, entendido como la capacidad para lograr aquellos funcionamientos que resultan valiosos (Sen, 1996) para la satisfacción de las necesidades humanas (Gough, 2003). De este modo, las políticas sociales operan en la coordinación, producción y distribución de satisfactores en el marco de la atención a las necesidades

básicas, definidas de acuerdo al contexto histórico y cultural que le es propio, pero universalmente definidas en términos de autonomía y la salud física de las personas (Doyal y GoughapudSantarsiero, 2011).

Desde otra mirada, José Paulo Netto (1997) sostiene que las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, con el fin de legitimar políticamente su accionar a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. En este sentido,

las políticas sociales son vistas como instrumentos tanto de preservación y control de la fuerza de trabajo como de contratendencia al subconsumo, y en el nivel estrictamente político, ellas operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico dentro de la dinámica contradictoria del desarrollo del capitalismo monopolista (Nettoapud Montaña, 1999:17).

Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo. En este marco, la política social es convertida en políticas sociales, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social. De este modo, las políticas sociales actúan como reguladores de mecanismos económico-sociales y políticos, a la vez que conducen al disciplinamiento psicosocial de los individuos. Su funcionalidad con el orden político-económico, las convierte en el resultado contradictorio, tenso e inestable de las luchas de clases. La significación pues, de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico, como la fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada “globalización”(ídem).

Cualquiera sea la postura que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que dan cuenta tanto de una determinada forma de problematizar los hechos objeto de intervención, como de la concepción de bienestar, de protección y de sujeto implícita en las mismas. Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que,

“cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad” (Montoro, 1998: 38).

Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las contingencias y la aparición de nuevos “riesgos” (medioambientales, económicos,

radicalizaciones de antagonismo, etc); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales (ídem).

Desde este enfoque, no es posible pensar un modelo de desarrollo humano integral en el que la política social se defina en forma subsidiaria o como paliativo de la política económica. Superar esta falsa disociación, obliga a quienes piensan y diseñan las políticas sociales, tomar decisiones que inciden directamente sobre el patrón redistributivo de la riqueza; exige pues, una postura ético-política que apueste a la profundización del bienestar y de los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

Las experiencias observadas: los programas Formación Profesional Básica y Uruguay Trabaja

1. Formación Profesional Básica - Experiencias Comunitarias

Los cursos de Formación Profesional Básica (modalidad comunitaria), son una propuesta de educación media básica con un componente de formación profesional, desarrollada por el CETP-UTU en Escuelas Técnicas y Agrarias de todo el país en el marco del convenio firmado entre ANEP (CETP) y MIDES (Infamilia). Está dirigido a todas aquellas personas que habiendo concluido la enseñanza primaria y cumplido 15 años, deseen cursar la enseñanza media básica, además de formarse en un área profesional específica. El FPB plan 2007 otorga a quienes egresan (luego de dos o tres años de curso dependiendo del nivel de escolaridad previamente alcanzado) el título de Operario Práctico en el área profesional específica que hayan elegido. Quienes cursan esta formación obtienen también la Acreditación de la Educación Media Básica, lo que los habilita a continuar su educación en el bachillerato, en cualquiera de sus orientaciones. En su modalidad comunitaria los cursos de FPB son dictados en locales comunitarios en vez de funcionar dentro de las Escuelas Técnicas y Agrarias. Sin embargo la característica fundamental de los FPB Comunitarios es que son gestionados con la participación de la Comunidad Local. De hecho, el lugar de su emplazamiento y el área profesional, son definidas a partir de una solicitud de la Comunidad Local. De este modo cada FPB Comunitario debe entenderse como una experiencia intersectorial, que nuclea a nivel territorial a tres actores fundamentales: el CETP-UTU representado por una Escuela Técnica o Agraria de referencia, el MIDES-Infamilia que participa a partir del trabajo de los Responsables Territoriales y el SOCAT, y la Comunidad Local representada en cada territorio por un conjunto de actores locales (asociaciones de vecinos, redes locales, actores locales de la educación, etc.). Estos tres actores conforman la Comisión de Seguimiento cuya finalidad es pensar la globalidad de la propuesta educativa y su adecuación a la realidad de los estudiantes y a las características locales, resolviendo los problemas operativos que puedan surgir en el desarrollo de los cursos. Otra característica particular de los FPB Comunitarios es la presencia de un Educador-Coordenador cuya finalidad es la de reforzar el vínculo de la propuesta educativa con los estudiantes, con sus familias y con la comunidad. Actualmente existen nueve experiencias de FPB Comunitario en el país: Montevideo (Barrio Lavalleja y Barrio Conciliación), Canelones (Empalme Nicolich, Pinar Norte, Aeroparque), Maldonado, Tacuarembó, Paysandú (Con los Pies en la Tierra - Cursos de Producción Granjera), Artigas (Cainsa –Bella Unión - Curso de Producción Hortícola Intensiva) (MIDES, 2012).

En el marco de estas propuestas, una experiencia interesante en la región estudiada la constituye “Con los pies en la tierra”, primera práctica piloto del país del Programa de Formación Profesional Básica (FPB) de Granja. El mismo apunta “brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a jóvenes y adolescentes de los barrios de la zona norte de Paysandú, promoviendo de esta manera una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social.”. En este marco surge una propuesta formativa vinculada a la producción orgánica de alimentos, verduras, frutas, animales de granja (cerdos, gallinas, conejos, vacas) y alimentos de elaboración casera (Con los pies en la tierra, 2012). De la financiación de este proyecto participan el Ministerio de Desarrollo Social- Uruguay Integra, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Ministerio de Turismo y Deporte, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de Alimentación. Cabe destacar que la iniciativa partió de técnicos y vecinos de Paysandú, quienes propusieron a la Mesa Interinstitucional del Ministerio de Desarrollo de dicha ciudad la necesidad de crear, para jóvenes que no formaban parte del sistema educativo formal, actividades relacionadas a la producción y al manejo de la tierra. El ciclo básico del FPB comunitario del centro funciona en horario de la mañana de lunes a viernes, al ser una propuesta de granja, el currículo se basa en tareas de huerta. Han pasado 92 alumnos por el proyecto en el año 2009, en 2010 comienza con diecisiete, que asisten en forma continuada. El centro ofrece desayuno a estos últimos, el cual es realizado por ellos mismos en el lugar y utilizando los productos generados por los propios jóvenes (Con los pies en la tierra, 2012).

2. Uruguay Trabaja

Uruguay Trabaja es un programa que forma parte del eje Trabajo Promovido del Plan de Equidad. El mismo tiene como objetivo promover mayores oportunidades de inclusión social, que aporten a los procesos de integración social a través del mejoramiento de los niveles de empleabilidad de los participantes. Dicha empleabilidad se logrará tras el desarrollo de trabajo transitorio para desocupados de larga duración provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Uruguay Trabaja plantea como estrategia la realización de tareas de valor público, escogidas por el propio MIDES en sintonía con los propósitos del programa. El desarrollo del mismo se coordinará con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y distintos organismos públicos. Por las tareas realizadas los participantes no percibirán salarios, pero si un "Apoyo a la Inserción Laboral" avalada por la Ley 18.240 (Uruguay Trabaja en el año 2007) que será contemplado a efectos de los aportes de jubilación, pensión, seguro por enfermedad/maternidad, entre otros.

Cabe decir que el programa se propone aportar a otros aspectos de la vida de los beneficiarios además de la laboral, las que se vinculan a integración a redes sociales, autoestima, acceso a servicios públicos y derechos; para lo cual la propuesta prevé un acompañamiento social durante todo el proceso.

Uruguay Trabaja se ejecuta desde 2009, actualmente cubre todo el país, se implementa en localidades urbanas y rurales, y está destinado a personas mayores de 18 y menores de 65 años que no hayan alcanzado a completar el tercer año del ciclo básico, haber permanecido en situación de desocupación laboral por un período de hasta dos años anterior a la fecha de inscripción al programa, formar parte de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

En relación a las tareas operativas que realizan los estudiantes, las mismas son desarrolladas durante cuatro días de la semana cumpliendo con 24 horas de trabajo, mientras que el día hábil restante de la semana para actividades formativas que contemplan diferentes aspectos de acuerdo a la propuesta de la OSC (género, alfabetización digital, microemprendimiento, comunicación, etc.) Finalmente, cabe decir que los procesos en grupos de quince personas duran cinco meses y en lo de treinta tiene una duración de siete (MIDES, 2009).

FPB comunitario: ¿participación ciudadana o legitimación estatal?

La educación pública es uno de los elementos más significativos del imaginario colectivo uruguayo, constituyéndose en una pieza clave del proceso modernizador del Estado y la sociedad uruguaya. Más allá de las particularidades de cada momento histórico, los problemas que hoy aparecen con fuerza denunciando el deterioro del sistema educativo uruguayo, es decir, la repetición, el rezago y el abandono (sobre todo en los sectores pobres), fueron ya una constante en la población infantil durante la “época de oro” de la educación uruguaya (Marrero; 2008:195).

Durante el último período de gobierno (2005-2010), se introdujeron ciertas modificaciones en el contenido y modalidad de los programas, ampliando las propuestas educativas dirigidas, principalmente a promover la continuidad de niños y adolescentes en el sistema educativo. Entre los cambios que acompañaron este período se destacan: la creación de una nueva ley de educación (cuya elaboración pretendió incorporar la voz de todos los actores vinculados a la temática); el aumento presupuestal destinado a la educación; y la puesta en práctica de proyectos educativos tanto en el ámbito de la ANEP¹, como de varios Ministerios², poniendo énfasis en propuestas de tipo no formal o alternativas, dirigidas principalmente a adolescentes desvinculados del sistema educativo formal, y sectores de la población con alto nivel de analfabetismo. Una de estas propuestas es el FPB Comunitario.

La experiencia de FPB comunitario es interesante en términos de participación, en cuanto el proyecto nace como una iniciativa local, donde la sociedad civil preocupada por distintas problemáticas que vivían los adolescentes del departamento de Paysandú proponen abordarlos desde una propuesta que articula educación y trabajo.

A diferencia de otros programas educativos ejecutados en la región, donde la participación de los beneficiarios se ve limitada a intervenciones puntuales, sin injerencia en la toma de decisiones aún cuando en el discurso hay una fuerte intencionalidad de promover espacios de participación real de los actores directamente involucrados, los FPB comunitarios muestran el protagonismo de la comunidad, al menos en la fase propositiva. Este aspecto es relevante considerando que en general los programas educativos ejecutados en la región litoral norte de Uruguay se realiza a nivel central, librando cierta autonomía a los actores institucionales en la ejecución de los mismos, y en menor medida a los beneficiarios.

El análisis del FPB Comunitario da cuenta de una iniciativa creada por actores locales que, ejercitando su capacidad de incidir y decidir, lograron poner en marcha una propuesta que si bien se inscribe en un programa de alcance nacional, adquiere características particulares. No obstante, la instrumentación de esta iniciativa y sobre todo el espacio creado para su seguimiento, da cuenta en cierta medida de una participación controlada institucionalmente que corre el riesgo de transformar esa capacidad de decisión en una etapa más del proceso de legitimación de una intervención estatal previamente definida. En este sentido, la idea de una participación socialmente activa no está solamente asociada al logro de determinados resultados, sino sobre todo al protagonismo de quienes forman parte de la iniciativa en ello y a la credibilidad que dichos logros le otorgan a nivel de la comunidad.

En líneas generales, se puede decir que, programas educativos como el FPB, enmarcados en la Universidad Técnica del Trabajo (UTU), tienen mayor espacio para adecuar las propuestas a las necesidades o demandas del territorio. En este sentido el programa educativo estudiado incorpora en su implementación a los actores locales (técnicos y pobladores referentes de la comunidad), a las

¹ANEP: Administración Nacional de Educación Pública. Órgano rector de la formación de docentes no universitarios del Uruguay.

² Se destaca la articulación de acciones y co-ejecución de la mayor parte de los programas educativos desarrollados en el período, participando varios Ministerios u organismos: Ministerios de Desarrollo Social (MIDES), ANEP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre los más destacados.

dependencias territoriales del MIDES y de la ANEP - CETP, combinando acciones focalizadas en el marco de estrategias universales de alcance nacional.

Uruguay Trabaja: ¿una débil estrategia para la integración social?

En estos días, asistimos a un contexto en el que el empleo ya no se configura como el eje vertebrador de la integración social. Tradicionalmente en nuestro país ésta última se logró a través de dos elementos: el trabajo formal asalariado y las políticas sociales.

Castel (1997) ha sido uno de los principales académicos que ha aportado a la descripción de sociedad salarial, destacando que ésta es producto de un largo proceso cuando el Estado comienza a regular el trabajo y esto conlleva al status de ciudadano y al establecimiento de vínculos. Según Laranjeira (1997), la sociedad salarial se caracterizaba por el hecho de que aquellas personas que lograban constituirse en “asalariadas” lograban así ser beneficiarios de prestaciones sociales que brindaban protección al trabajador y a sus familias. El trabajo así considerado constituía un mecanismo clave para la construcción de identidad, la integración social y el acceso al status de ciudadano.

Sucedó que a mediados de los años setenta ese modelo comienza a resquebrajarse, aumentan los desocupados, las contrataciones a término, las condiciones de ocupación comienzan a ser precarias, se visualiza un deterioro salarial, dejando de configurar al trabajo como elemento de cohesión social. En consecuencia, el trabajo deja de ser el pasaje a la estabilidad y la protección social, esta crisis del trabajo tiene consecuencias para la integración social, colocando a los sujetos en zonas de vulnerabilidad (Leal, 2013).

Para Castel (1997) la integración social se origina en la confluencia de dos ejes: el trabajo y la densidad de las redes sociales centradas en la familia y la educación. A partir de la combinación de ellos se generan zonas con distinto grado de integración social, a saber: integración, vulnerabilidad, asistencia y desafiliación. Particularmente interesa la conceptualización de la vulnerabilidad, descrita como

“una zona de turbulencias caracterizadas (...) por una precariedad en relación al trabajo y por una fragilidad de los soportes relacionales (...) Significa asistir a la descomposición de la base a partir de la cual se pueden desplegar estrategias acumulativas que harían la vida en la mañana mejor que la de hoy” (Castelapud Leal 2013: 25).

Las políticas sociales como Uruguay Trabaja, apela a la noción moderna del trabajo, la que le adjudica un valor positivo, el trabajo se vuelve un elemento valorado, que como se señaló contribuye a la generación de derechos, a la construcción de identidades y a la integración social. Se propone a través de una propuesta de inclusión sociolaboral acercar a los sujetos a mayores zonas de integración social. Se considera que el programa al trabajar con los sujetos de manera colectiva, conformando grupos de trabajo que se abocan a una tarea común, a un mismo objetivo, logran establecer vínculos y ampliar sus redes, alcanzan mayores niveles de autoestima y confianza en sí mismos, logran percibir ingresos a través del “Apoyo a la inserción laboral” que a su vez les permite acceder a distintos bienes. Asimismo, la debilidad que se logra identificar es la durabilidad de estos logros, de este “acercamiento” a una zona de mayor integración, pues culminado el programa, gran parte de los beneficiarios vuelve a la situación en la que se encontraban antes de ingresar al programa. Ante esta situación se considera pertinente realizar el siguiente cuestionamiento: ¿en qué medida el programa aporta a mejorar el grado de integración social de sus beneficiarios?

A modo de reflexiones finales

A través del estudio de dos iniciativas que buscan soluciones a problemáticas de inclusión social desde dos ámbitos diferentes (la educación y el trabajo), se pretendió generar insumos para la reflexión sobre el aporte de los Programas Uruguay Trabaja y Formación Básica Profesional a los procesos de integración social de sus beneficiarios.

EIFPB Comunitario se presenta como un programa con fuerte arraigo comunitario, donde los actores locales tienen una participación socialmente activa, sobre todo en la etapa de identificación y diseño de la propuesta, tornándose gradualmente condicionada por los actores institucionales que luego participan y orientan el contenido y el proceso de instrumentación de la misma.

Por su parte, Uruguay Trabaja se configura como un programa de pensado y diseñado desde la centralidad ministerial, ejecutado de manera homogénea en todo el territorio sin considerar particularidades departamentales o regionales, donde los sujetos y actores locales tienen poca posibilidad de participación en el mismo, solamente las OSC tienen la posibilidad de proponer diferentes temas para las actividades formativas, las que transversalizarán todo el proceso.

En términos generales, se puede expresar que FPB se torna una iniciativa que potencia espacios de democracia y formas de control directas, involucran actores locales en la definición de sus necesidades, fortaleciendo con ello, el desarrollo de los vínculos intra e intercomunidades. No obstante, ambas propuestas presentan algunas limitaciones en cuanto a la consolidación de una participación socialmente activa en tanto se tratan de acciones orientadas y enmarcadas centralmente, están atravesadas por condicionamientos centrales a la hora de tomar decisiones o instrumentar la ejecución, al tiempo que dan cuenta de una participación limitada de la población beneficiaria en los espacios de participación creados para la evaluación y monitoreo de ambas propuestas.

Finalmente, cabe decir, que ambos programas delineados como estrategias de inclusión social (en un caso laboral y otro social) constituyen débiles mecanismo para lograr mayores niveles de integración social, en tanto al término de estos los beneficiarios vuelven a su situación de vulnerabilidad, los sujetos no logran inserciones laborales estables en el mercado de empleo formal, así como tampoco consiguen revincularse al sistema educativo formal. Esta situación deja en evidencia la necesidad de pensar y desarrollar políticas sociales que por un lado sean sostenidas en el tiempo, y por otro, es evidente que la articulación entre los diferentes programas que brinda el Estado debería ser fortalecida, de manera tal que los sujetos que no vuelvan a caer en la situación en la que se encontraban antes de transitar por los programas.

Bibliografía

Adelantado, J. (2009). “Por una gestión “inclusiva” de la política social”. En: *Gestión de la política social*. Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.). Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

Con los pies en la tierra (2012) – FPB Comunitario. Uruguay. Disponible en:

<http://conlospiesenlatierrapdu.blogspot.com/search?updated-min=2009-01-01T00:00:00-04:00&updated-max=2010-01-01T00:00:00-04:00&max-results=7>

- Laranjeira, S. (1997) A realidade do trabalho no final do século XX: novos problemas, novas situações. Ponencia presentada en el XXI Encuentro anual de ANPOCS. Brasil
- Leal, J. (2013) *Trabajo y vulnerabilidad social. Una reflexión a partir de dos casos empíricos en Uruguay*. Regional Norte- Universidad de la República. Uruguay
- Marrero, A. y Cafferata, G. (2008) Educación, Estado y política en Uruguay: Del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía). *Revista Iberoamericana de Educación* N° 048. pp. 187-207.
- Midaglia y Castillo (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Midaglia, C. (2000). Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. Colección Becas de CLACSO
- Mides,(2009) Programa Uruguay Trabaja. Pliego de bases y condiciones. Primer llamado edición 2009.
- Mirza, Ch. (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social – FCS – UdelaR. Montevideo. Uruguay.
- Montaño, C. (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: *La Política Social Hoy*. Montaño, C, Borgianni, E. (comp.). Cortez Editorial.
- Montoro, R. (1998). “Fundamentos teóricos de la Política Social”. En: *Política Social*. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill
- Santarsiero, Luis Hernán (2011) Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales. *Enfoques* [online].2011, vol.23, n.1, pp. 23-44.ISSN 1669-2721.
- Sen, A. y Nussbaun, M. (1996). La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica.
- Terra, J.P. (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH N° 60. Montevideo. Uruguay.