

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

**Microemprendimientos en Uruguay:  
una aproximación conceptual y algunos desafíos  
para su estudio**

**Inés Martínez**  
**Tutor: Gerardo Sarachu**

**2006**

## Índice

### Introducción

### Capítulo I

#### **Debates en torno a la vigencia de la centralidad del trabajo y el rol de los microemprendimientos**

Los principales elementos en debate

El régimen de acumulación flexible y su incidencia en el desarrollo del empleo y los microemprendimientos

### Capítulo II

#### **Las políticas públicas vinculadas al mundo del trabajo. Desarrollo y expresiones actuales de las mismas**

Evolución de las políticas públicas vinculadas al trabajo

El impacto de las políticas activas. Algunas evaluaciones

A modo de síntesis

Las políticas activas en Uruguay

Comentarios finales al segundo capítulo

### Consideraciones finales

### Bibliografía

### Anexos

---

### Introducción

Las principales inquietudes que motivaron este trabajo pueden ser resumidas en la afirmación de Castel acerca de que "*una sociedad "con plena actividad" no es sin embargo una sociedad con plena dignidad*" (Castel, 1997: 452).

En tal sentido, esta monografía se propone abordar las discusiones en torno al valor que representa el trabajo humano en la actualidad en general y el empleo en particular, a la luz del empuje experimentado por las políticas públicas activas vinculadas al trabajo – especialmente las referidas al fomento y apoyo de microemprendimientos–, en tanto posibles alternativas para enfrentar las problemáticas del desempleo y la pobreza.

Aunque se buscará una mirada amplia sobre el tema, el foco del trabajo será puesto en aquellos programas que promueven la creación de proyectos o emprendimientos dirigidos a sectores de escasos recursos y dificultad de acceso al crédito<sup>1</sup>. Este abordaje se explica, en parte, en la inquietud por indagar hasta qué punto estas experiencias son herramientas viables para ser utilizadas como mecanismos de "salida" a situaciones de pobreza, teniendo en cuenta que refieren a emprendimientos que no se plantean como proyectos productivos de gran envergadura, sino que en general representan estrategias de supervivencia.

La propuesta es examinar estos programas, partiendo del supuesto –tal como lo sostienen sus promotores– que con ellos se plantea generar actividades de carácter productivo, revalorizando la actividad que los "emprendedores" realizan.

Para poder analizar todas estas cuestiones se tomará como marco de referencia las transformaciones que se vienen sucediendo de mediados de los setenta hasta hoy; de la crisis del fordismo –en el marco de la crisis macroeconómica de los años setenta-ochoenta– hasta las nuevas modalidades de organización de la producción que devinieron del nuevo patrón de acumulación denominado "régimen de acumulación flexible".

---

<sup>1</sup> Se tomarán como ejemplos los siguientes programas: *Programa de Inversión Productiva* (PIP) de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); el programa *Proyectos de Opción Productiva* (POP) de la Dirección de Políticas Sociales, y el *Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales* de la Dirección de Desarrollo Ciudadano, ambos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Entendiendo junto con Harvey (1989) que con el auge económico que se generó en el periodo de posguerra iniciado a mediados de los cuarenta, se consolidó un sistema de producción y de consumo en masa. En este marco, fuertemente en los países industrializados y de manera diferencial en países periféricos como Uruguay (dependiendo el grado de desarrollo industrial que hayan adquirido), se consolida y extiende a lo largo de treinta años, un pacto o compromiso capital-trabajo que ocupará a un número muy elevado de la población haciendo que la misma se emplee con una jerarquía salarial estable y acompasada con los niveles de producción (Neffa, 1998; 170–183). Este régimen, sin dejar de subordinar la fuerza de trabajo a los intereses del capital, había generado mejores condiciones de inserción laboral, tanto en los ingresos como en los beneficios de la seguridad social de los trabajadores. A partir de las ya mencionadas crisis --cuando los niveles de rentabilidad del patrón fordista comienzan a ser menores convirtiéndolo en la limitante para aumentar las ganancias-- es que se comienzan a gestar modificaciones en la organización del trabajo así como todos los elementos vinculados a ésta (salario, régimen de contratación, por nombrar sólo algunos).

En todos estos elementos se ahondará a lo largo del trabajo en tanto son importantes a la hora de analizar los mencionados programas, máxime si una de las inquietudes a dilucidar es hasta dónde los mismos configuran una inserción laboral que apunte a recuperar el valor trabajo como espacio de desarrollo de la vida humana, además de recuperar esa fuente de ingresos.

Se parte del supuesto que el trabajo implica otras dimensiones de la vida humana --más allá de la del sustento económico en forma de ingreso-- dado que la falta o posesión de un empleo condiciona en diversos sentidos la vida de los seres humanos, y será a punto de partida de estas valoraciones que se examinarán cuáles son las determinaciones y mediaciones que están operando en el diseño de los programas que promueven la creación de microemprendimientos.

Considerando que se está hoy frente a un "régimen de acumulación nuevo" que implica "sistemas de reglamentación política y social bien distinta" (Harvey, 1989: 141) resulta necesario analizar cómo influyen estos elementos a la hora de que diversos microemprendimientos se desarrollen en el contexto uruguayo. Se torna importante evaluar qué elementos de la llamada "acumulación flexible" (como régimen de acumulación y sus consecuentes modificaciones reglamentarias) se manifiestan en

Uruguay y, a su vez, cómo determinan la posibilidad de desarrollo de estos emprendimientos. Entendiendo que este régimen de acumulación se caracteriza, entre otras cosas, por el surgimiento de nuevos sectores de producción, el fortalecimiento de servicios financieros, nuevos mercados, innovación comercial, tecnológica y organizacional casi continua; tanto como por “niveles relativamente altos de desempleo “estructural” (ibidem); el desafío está en analizar cómo pueden llegar a acoplarse estos emprendimientos en este contexto y qué condiciones deben existir para que, dado este escenario, no vayan directo al fracaso.

La intención en este trabajo es pues, esbozar algunos de los elementos que están en juego en este amplio tema y dejar abiertas interrogantes que aporten a una discusión necesaria para no dar por sentados los principios que sustentan la puesta en práctica de los programas que promueven la creación del autoempleo y los microemprendimientos.

El trabajo se estructura entonces en dos capítulos. En el primero se propone analizar los programas de promoción de microemprendimientos a la luz de los debates surgidos en torno a la centralidad del trabajo –en particular en relación al desarrollo del empleo asalariado– examinando cuál es el papel que ocupan este tipo de emprendimientos en este contexto y en qué sentido se encuentran determinados por los elementos manejados en estos debates. Se tomarán en cuenta para esto tanto los aportes de diversos autores, así como datos y elementos que refieren a las condiciones económicas y laborales que ha experimentado el Uruguay, a fin de ilustrar los procesos en el país.

En el segundo capítulo, se desarrollarán las características más relevantes acerca de las llamadas políticas públicas activas vinculadas al trabajo, en particular las relativas a la promoción del autoempleo y los microemprendimientos. Asimismo se describirán y analizarán estas políticas en Uruguay examinando cuál ha sido su desarrollo.

El último apartado se compone de las consideraciones finales surgidas a la luz de los elementos manejados a lo largo de la monografía, así como una serie de interrogantes que fueron presentándose a lo largo del trabajo realizado y quedan pendientes y a dilucidar.

## Capítulo I

### Debates en torno a la vigencia de la centralidad del trabajo<sup>2</sup> y el rol de los microemprendimientos

"De modo que había una poderosa sinergia entre crecimiento económico, con su corolario, el empleo casi pleno, y el desarrollo de los derechos del trabajo y la protección social. La sociedad salarial parecía seguir una trayectoria ascendente que, en un mismo movimiento, aseguraba el enriquecimiento colectivo y promovía un mejor reparto de las oportunidades y las garantías (...)

Esta trayectoria se interrumpió ¿Quién pretendería hoy en día que vamos hacia una sociedad más acogedora, más abierta, aplicada a reducir las desigualdades y a maximizar las protecciones? La idea misma del progreso se ha derrumbado."

Castel, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* (1997).

En este apartado se buscarán analizar algunos de los principales elementos relacionados con las discusiones en torno al trabajo en general, y más en particular en la evolución que ha experimentado el empleo asalariado, prevalente durante gran parte del siglo XX como principal mecanismo de inserción laboral –y social– de amplios sectores de la población, en gran parte del mundo así como en Uruguay.

Se considera desde aquí, que pese a la crisis que viene sufriendo la sociedad salarial y a la concomitante agudización del desempleo estructural, el trabajo como actividad estructurante de la vida cotidiana del ser humano no ha perdido vigencia como elemento central de la misma. Se valora, asimismo, que el trabajo como expresión de la actividad humana trasciende el aspecto meramente "económico" de representar un medio de

---

<sup>2</sup> Por los alcances que tiene este trabajo monográfico, no se abordarán aquí los debates profundamente imbricados al que se presenta aquí acerca de la centralidad de la categoría *sociológica* trabajo y la vigencia que mantiene o no como herramienta explicativa del funcionamiento de la sociedad; así como tampoco se ahondará en la discusión en torno a la centralidad del trabajo como categoría *ontológica*. En este último caso, igualmente se tomarán a lo largo de este capítulo algunos elementos principales, necesarios para la comprensión de ciertos fenómenos analizados. Se entiende aquí que abordar además estas discusiones trascienden el cometido y la posibilidad de este trabajo.

supervivencia. Esta es la razón fundamental por la cual el estudio de nuevas configuraciones en la inserción laboral de hombres y mujeres a lo largo del mundo resulta relevante y es el punto central de este trabajo. La manera en que las personas resuelven su inserción en el mundo del trabajo –y por éste su sustento– adquiere una relevancia que trasciende ampliamente la dimensión económica que aparece a primera vista. He aquí la motivación más importante a la hora de abordar y analizar las características de los programas de promoción de microemprendimientos desarrollados en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En Uruguay, como en otros países periféricos, el avance alcanzado en materia de empleo en las tres décadas siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial no fue de la magnitud del alcanzado en los países industrializados, pero pese a ello, el país se destacó en la región, no sólo por los niveles de empleo igualmente alcanzados en el período (en el marco de la implantación de un régimen o modelo de sustitución de importaciones), sino fundamentalmente por los avances logrados en relación al sistema de seguridad social, ampliamente extendido y erigido estrechamente unido a la posesión de un empleo estable y regularizado. Esta característica en particular –la interrelación empleo-inclusión al sistema de seguridad social– es uno de los puntos centrales y que determina parte del debate en torno a las nuevas configuraciones del mundo del trabajo. En el caso específico de los estudios y análisis que se realizan en relación con el desarrollo de las microempresas este punto se vuelve medular, en tanto resulta fundamental a la hora de evaluar cuáles son los mecanismos de inserción de las mismas en el sistema productivo, dado que en muchos sectores de la economía terminan habilitando por este medio a que las mismas se transformen en vehículos para la desregulación laboral.

Sobre estos y otros puntos centrales de los referidos debates se profundizará a lo largo de este primer capítulo.

### Los principales elementos en debate

Tal como fuera planteado en la introducción, la idea central de este apartado es poder sintetizar algunos de los aportes que distintos autores han realizado a lo largo del tiempo (principalmente desde los ochenta hasta hoy) relacionados con discusiones en torno al trabajo, haciéndose énfasis en el empleo asalariado, su evolución y su papel a lo largo del siglo XX, así como su relevancia en la configuración de la organización de la sociedad contemporánea. Asimismo, se ilustrará la evolución de este proceso con datos que caracterizan cómo el mismo ha repercutido en Uruguay, tanto en materia de empleo, desempleo, pobreza, como en lo que refiere al desarrollo de las PYMES en el país.

A fin de ordenar los aportes, se considera importante comenzar con una definición sobre la actividad humana *trabajo*, delimitando su alcance y sus características fundamentales. En tal sentido, el argentino Julio César Neffa lo describe como a:

"un conjunto coherente de operaciones humanas que se llevan a cabo sobre la materia o sobre bienes inmateriales como la información, con el apoyo de herramientas y diversos medios de trabajo, utilizando ciertas técnicas que se orientan a producir los medios materiales y servicios necesarios a la existencia humana. Según la etimología vigente, el trabajo es una noción que indica la existencia de un esfuerzo, es una actividad física penosa y generadora de fatiga, que para dar lugar a una obra, utiliza herramientas apropiadas, se sirve de una tecnología y moviliza – además del cuerpo – un saber productivo y la voluntad" (Neffa: 2003, 12)

En esta definición se identifican tanto elementos vinculados con el objeto sobre el que actúa el ser humano (materia o bienes inmateriales), los medios que utiliza (herramientas, diversos medios de trabajo, técnicas) y destaca tanto el esfuerzo que conlleva como el carácter teleológico que posee (el hecho de ser una actividad que se piensa y se lleva a



cabo a partir de la voluntad racional del ejecutante). Esta caracterización del trabajo aporta elementos necesarios a la hora de analizar a qué apuntan los programas de promoción de microemprendimientos en tanto da cuenta de las características primordiales que el mismo posee.

La definición a la que se apela, en virtud de los elementos que rescata, sirve para mostrar por qué se considera desde aquí que el trabajo como actividad específicamente humana trasciende la caracterización de "mero" medio para la obtención de un ingreso para la supervivencia; así como para explicar por qué se valora además que la forma en que las personas se vinculan a él determina gran parte de su existencia.

En esta misma línea, resulta relevante destacar las consecuencias concretas que adquiere la llamada "crisis de la sociedad salarial" (con los fenómenos asociados de altas tasas de desempleo y precarización) donde –según Neffa– lo que disminuye es la proporción de trabajadores sometidos a una relación salarial tradicional identificada como los "verdaderos empleos", y lo que aumenta son los empleos por tiempo determinado, de tiempo parcial, asimilables a subempleos (ídem: 161). Por tanto, lo que resulta más preocupante, y que genera más incertidumbre, son los elementos vinculados a la antigua relación salarial, la estabilidad y protección social.

Desde hace por lo menos dos décadas lo que sucede es que se ha estancado la tendencia a la salarización (formal) y lo que crece es el trabajo independiente, por cuenta propia y la subcontratación, haciendo que en la actualidad "empleo" no sea ya un sinónimo de "trabajo asalariado" (ídem: 191).

Esta situación puede verse reflejada en la realidad uruguaya claramente desde comienzos de los noventa. En tal sentido se destaca el hecho de que en el país, concomitantemente con el proceso aperturista llevado a cabo durante la década de los noventa, se establece una etapa de desregulación laboral donde, mientras que a finales de los ochenta, cerca del 90% de los trabajadores estaban comprendidos en la negociación colectiva, en la década de los noventa pasó a ser tan sólo el 20% los que permanecieron protegidos bajo convenios salariales (Cavalieri: 1999).

Esta etapa en la que apertura al mercado externo fue indiscriminada, produciéndose un profundo cambio en la estructura productiva uruguaya –donde la desindustrialización fue muy marcada y tuvo también fuertes consecuencias sobre el mundo del trabajo– implicó

por ejemplo que entre 1990 y 1995 la industria expulsara a más de 55.500 trabajadores (ídem). Se registraron, asimismo, en este período cifras que indican que la cantidad de ocupados creció, pero muchos de los nuevos empleos que se generaron en esos años fueron de peor calidad que los que se perdieron, en tanto muchos fueron trabajos informales, "changas", empleos sin cobertura de la seguridad social, sustituyendo puestos de trabajo estables y protegidos de las industrias nacionales. A partir del ajuste fiscal aplicado en 1995 se produjo un aumento en el desempleo estructural, y las tasas de desocupación dejaron de estar cercanas al 9% como en los diez años anteriores, para situarse en el entorno del 10.5 %--11% (ídem).

Muestra de este proceso es que la cantidad de desocupados pasó de 117.700 en 1994 a 135.000 en 1995 y a 155.500 en 1996. Los efectos recesivos del ajuste fiscal se hicieron sentir en el mercado de trabajo durante casi tres años, aún cuando la actividad económica se recuperó, alcanzando buenos niveles de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) (ídem).

A este panorama se debe agregar que en 1994, antes del ajuste fiscal, 224.000 trabajadores estaban subempleados u ocupaban un puesto de trabajo precario, tanto formal como informal, mientras que al año siguiente 20.000 personas más estaban en esta situación, y en 1996, 7.000 trabajadores se sumaban a estos empleos con limitaciones, alcanzando a ser 251.000 en total (ídem).

Debe decirse, para tener un panorama general de la década, que entre 1997 y 1998 se registró un aumento en la actividad económica, que sin embargo no tuvo su correlato (o por lo menos fue lento) en las condiciones laborales de los uruguayos. El desempleo volvió a crecer a causa de las dos crisis casi sucesivas (1998 a causa de la devaluación brasileña y 2002 debido a la crisis financiera), profundizándose así, no sólo los niveles de desempleo sino también las condiciones de precariedad e inestabilidad de los empleos creados (ídem). En concordancia con estos resultados, un estudio realizado por García Hurtado (2004) para la Organización Internacional de Trabajo (OIT) resalta que el drástico deterioro del mercado laboral contribuye a explicar por qué entre 1998 y 2002 tanto el número de hogares como el de personas pobres, aumentó en un 50%. Explicando que

ello ocurre dado que en los hogares pobres se observan menores tasas de empleo (44.7% en 2002) y mayores tasas de desempleo<sup>3</sup>.

En este mismo trabajo el autor destaca que pese al crecimiento experimentado por el PBI durante la última década del siglo XX y comienzos del siglo XXI en Uruguay, todos los indicadores del mercado laboral experimentaron un deterioro en este período. La tasa de desempleo se duplicó, los salarios reales fueron inferiores a los de los inicios de la década de los ochenta y, consecuentemente, cayó en diez puntos del producto la participación de los trabajadores en el ingreso nacional (idem: 7). El estudio sostiene que dada esta grave situación se incrementa en el período el empleo precario y el subempleo, y concluye que actualmente el problema de empleo afecta, de diversas formas, a alrededor de la mitad de los trabajadores uruguayos (idem: 8)<sup>4</sup>.

Esta mutación del empleo de la que se viene dando cuenta, adquiere fundamental relevancia a la hora de abordar el análisis del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en general, y de los programas de promoción de microemprendimientos en particular, situando ese análisis en el rol que juegan, dentro de este proceso que desarrolla el empleo, estos mecanismos de inserción laboral. La multiplicación de las PYMEs en las últimas décadas convirtiéndose en una de las estrategias de combate al desempleo y la pobreza, es un elemento significativo que justifica el abordaje de estas temáticas, ya que, entre otras razones, el mencionado crecimiento se relaciona con la proporción de personas que trabajan en los sectores no mercantiles de la economía. Se evidencia, asimismo un aumento significativo del empleo en el sector terciario (donde muchas veces los empleados figuran como empresas

---

<sup>3</sup> El año 2002 la tasa de desempleo del primer quintil fue de 29,3%, mientras la del quinto quintil era de 6,5%. (García Hurtado, 2004: 6)

<sup>4</sup> Es importante añadir para completar el panorama el hecho que para el período 1991–2002 la probabilidad de estar desocupado disminuía con el aumento del nivel de educación, y además se constató que fue superior en las mujeres que en los hombres (Buccheli, 2005a: 148). Asimismo, los jóvenes (entre 14 y 24 años) fue el grupo poblacional con mayores tasas de desempleo (idem: 149). Según fue avanzando la década ciertas tendencias (más agudizadas por las crisis sucesivas en la región) fueron consolidándose, registrándose un aumento del desempleo, donde los adultos con baja escolaridad fueron el grupo con mayor aporte al aumento del mismo (idem: 152). Se señala, asimismo que los desempleados hombres de bajo nivel educacional, integrantes de hogares de bajos recursos, tienden a presentar problemas en la calidad de los empleos, tanto en términos de condiciones de trabajo y estabilidad e ingresos (idem: 163).

unipersonales), fundamentalmente en las actividades de servicio a las personas (salud, educación), consolidando de esta forma el predominio de la inserción laboral en la prestación de servicios por sobre la producción de bienes (sectores primario y secundario) (ídem: 195).

Resulta necesario resaltar la relevancia que, pese a estos profundos cambios, continúa teniendo el trabajo –como actividad humana por excelencia– para el hombre y lo trascendente que resultan las características que han adquirido las formas contemporáneas del empleo. Este punto se vuelve esencial ante la evidente disminución de la salarización en contraste con el aumento de las actividades por cuenta propia, dentro de las que se encuentran los microemprendimientos.

Para poder analizar cómo repercuten los cambios sufridos al interior del proceso de acumulación capitalista en la esfera laboral, y evaluar –a los efectos de este trabajo– en qué sentido y hasta dónde determinan el desarrollo de las denominadas PYME, resulta sustancial establecer cuáles son los elementos que desde aquí se consideran en juego cuando se habla de trabajo.

A este respecto se hace insoslayable el planteo que Lukács realiza señalando que:

"sólo el trabajo posee, de acuerdo con su esencia ontológica, un carácter expresamente transicional: es, según su esencia, una interrelación entre el hombre (sociedad) y la naturaleza y, por cierto, tanto con la inorgánica (herramienta, materia prima, objeto de trabajo, etc.) como con la orgánica (...) En el trabajo se hallan contenidas in nuce todas las determinaciones que (...) constituyen la esencia de lo nuevo dentro del ser social. El trabajo puede ser considerado, pues, como fenómeno originario, como modelo del ser social (...)" (Lukács, 2004: 59).

Si se toman en cuenta estos elementos se puede valorar, por tanto, que el desempleo estructural y la pobreza asociados a los cambios sufridos en la organización de la producción capitalista trascienden ampliamente un problema de índole económico y reviste una crisis mucho más esencial. El trabajo –también hoy– se constituye como un elemento vertebrador de la identidad (personal y social) de los seres humanos (Neffa: 2003, 247) y por ello no puede perder la relevancia que tiene, aunque alguna de sus

modalidades se pueda llegar a tomar "obsoleta" en este nuevo régimen de acumulación capitalista.

Puede resultar interesante en este sentido indagar hasta dónde la modalidad del autoempleo (en este caso el microemprendimiento) rescata algún elemento de los descritos en las definiciones anteriores y hasta dónde perpetúan la enajenación intrínseca al empleo asalariado. Este punto ha sido valorado de distinto modo desde diversos ámbitos de discusión, en tanto es evidente que el empleo asalariado no resulta la mejor herramienta a través de la cual se logra la mejor interrelación entre el hombre y la naturaleza (no en vano, ha sido objeto de repudio a lo largo de, por lo menos, el último siglo y medio por amplios sectores que bregan por su abolición). En este sentido, desde distintos enfoques se ha valorado a la alternativa del autoempleo como un posible instrumento para desarrollar una actividad laboral no (o menos) subordinada, más gratificante y productiva. Este punto es central para analizar los programas estatales que los promueven en Uruguay en esta nueva coyuntura.

A este respecto resulta particularmente clarificante la puntualización que realiza Neffa en relación a las implicancias que adquiere la nueva lógica de producción y de funcionamiento que ha adoptado desde hace varias décadas el modo de producción capitalista. Esta nueva lógica –plantea el autor– no permite que los trabajadores encuentren u otorguen siempre un sentido a su trabajo en tanto continúa basándose en la heteronomía, la dominación, la subordinación y la extracción de plus valor y, sin embargo, pese a que "la relación salarial ha evolucionado desde la consolidación del capitalismo y sigue transformándose en nuestros días, el trabajo no es "un valor en vías de desaparición", ni "una simple categoría histórica" susceptible de desaparecer; constituye una real necesidad de los seres humanos y por esa causa está en la esencia misma de la naturaleza humana" (ídem: 259).

Esta es la base sobre la que se sustenta el interés por abordar estos temas. Examinar cómo aportan estas modalidades de autoempleo a recuperar "la esencia misma de la naturaleza humana" resulta aquí fundamental.

En esta misma línea, es necesario destacar que, pese a los cambios sufridos en la organización del trabajo desde fines de los setenta hasta hoy, se puede ver en el caso de los países europeos (referencia en estas cuestiones) que luego de varias décadas de un

alto y persistente desempleo comenzaron a registrarse signos de mejoría en relación a la situación del empleo, identificándose disminuciones en las tasas de desempleo. Pese a ello, preocupa que la recuperación se registre principalmente en trabajos que son, por lo general, precarios, de baja productividad, de calidad mediocre y mal remunerados (idem: 188). En este mismo sentido, Neffa sostiene que los asalariados constituyen aún la mayor parte de la población ocupada en los países capitalistas industrializados, y que los mecanismos de precarización no han significado que el trabajo humano haya ido desapareciendo, por el contrario, destaca que no ha disminuido el número de trabajadores que son directa o indirectamente asalariados, sin dejar de señalar –como ya se ha dicho– que la mayor parte de los nuevos puestos creados son por tiempo determinado, de tiempo parcial y muchas veces asimilables a subempleos (idem: 223). Este hecho da claramente cuenta que el problema del desempleo y la desocupación no radica en la obsolescencia del trabajo como actividad humana, sino que refiere a las mutaciones que precisa el capital para poder extraer más ganancias de los procesos productivos.

Vinculado a esto último, destaca que pese a estos procesos de precarización y desempleo, en términos globales, los "trabajadores no han dejado de valorar el trabajo como fuente de identidad, de desarrollo de su personalidad, de medio para la inserción en la sociedad" (idem: 256).

### **El régimen de acumulación flexible y su incidencia en el desarrollo del empleo y los microemprendimientos**

Los elementos mencionados sucintamente en el apartado anterior han sido ampliamente debatidos por diversos actores a lo largo de muchos años y en diversas partes del mundo, partiéndose de la consideración que los cambios económicos experimentados principalmente en los países industrializados centrales, pero también en las economías del Tercer Mundo de industrialización incipiente, de mediados del siglo XX hasta nuestros días, han implicado cambios correlativos en las formas organizativas en el mundo del trabajo, y por ende, en las formas sociales que de él devienen.

Es a punto de partida de estos significativos cambios que se comienzan a generar – principalmente desde la década de los ochenta– importantes debates acerca del lugar que ocupa en la actualidad el trabajo para la vida del ser humano. Particularmente las discusiones se centran en el trabajo asalariado –icono de la segunda revolución industrial– aunque en muchos casos se ha tomado en cuenta (y para la realidad de los países subdesarrollados adquiere singular importancia) ampliar la mirada teniendo en cuenta que grandes masas de trabajadores han quedado históricamente irradiadas de este modo de inserción laboral.

Para ello, el aporte de David Harvey (1989) resulta particularmente relevante a los efectos de este trabajo. En su caso sitúa las transformaciones vividas en el seno de la organización del trabajo analizando particularmente los cambios acontecidos en el modo de acumulación capitalista desde el régimen taylorista – fordista, hasta el toyotismo y el régimen de acumulación flexible predominante en la actualidad.

En este sentido destaca que:

"(...) las décadas de 70 y 80 fueron un perturbado periodo de reestructuración económica y de reajuste social y político. En el espacio social creado por todas las oscilaciones e incertezas, una serie de nuevas experiencias en los dominios de la organización industrial y de la vida social y política comenzó a tomar forma. Esas experiencias pueden

representar los primeros ímpetus de pasaje a un régimen de acumulación enteramente nuevo, asociado con un sistema de reglamentación política y social bien distinta.

La acumulación flexible (...) está marcada por una confrontación directa con la rigidez del fordismo. Ella se apoya en la flexibilidad de los procesos de trabajo, de los mercados de trabajo, de los productos y patrones de consumo. Se caracteriza por el surgimiento de sectores de producción enteramente nuevos, nuevas maneras de fortalecimiento de servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, tasas altamente intensificadas de innovación comercial, tecnológica y organizacional. La acumulación flexible implica rápidos cambios en los patrones de desarrollo desigual, tanto entre sectores como entre regiones geográficas, creando, por ejemplo, un vasto movimiento en el empleo en el llamado "sector de servicios", tanto como conjuntos industriales completamente nuevos en regiones hasta entonces subdesarrolladas (...)

La acumulación flexible parece implicar niveles relativamente altos de desempleo "estructural" (en oposición al "friccional"), rápida destrucción y reconstrucción de habilidades, ganancias modestas (cuando hay) de salarios reales y el retroceso del poder sindical – una de las columnas del régimen fordista." (Harvey, 1989: 141)<sup>5</sup>

Más adelante destaca, además, la importancia medular que adquiere la "completa reorganización del sistema financiero global y la emergencia de poderes inmensamente ampliados de coordinación financiera" como característica esencial del régimen de acumulación flexible (idem: 152). Este sistema financiero global repercute profundamente en las economías nacionales, estipulando "desde fuera" condiciones que determinan el desarrollo productivo de los países y, muy particularmente, los escasamente industrializados como Uruguay.

A los efectos del presente trabajo, la descripción realizada por Harvey resulta un aporte sustancial en tanto enmarca (desde una visión global) procesos que se comenzaron a

---

<sup>5</sup> La versión utilizada está en portugués. La traducción corre por parte de la autora.



vivir en Uruguay en el período de referencia. Es claro que el país, ni siquiera en las etapas de mayor bonanza industrial y económica (en donde implementó un modelo sustitutivo de importaciones) llegó a consolidarse como un país industrializado propiamente dicho, lo que no implica que los cambios que se fueran desarrollando en los centros de poder mundial no repercutieran en la realidad industrial, económica, laboral y social uruguaya. El grado de dependencia externa que identifica a los países de la región en general y muy particularmente al Uruguay determinó en gran medida la suerte de éste en relación a sus procesos productivos, económicos y financieros.

Los elementos característicos del régimen de acumulación flexible descritos por Harvey se plasmaron también en los países de la periferia, dada la interdependencia global (como se marcara claramente en el plano financiero). Las necesidades de "flexibilización" de las grandes empresas son elementos determinantes para las estructuras productivas no sólo de sus países de origen, sino también de los periféricos que alojan filiales. Es a partir de esta dinámica que las modificaciones que se experimentan en las casas matrices para confrontar directamente las "rigideces del fordismo" (legislación laboral, contratos indeterminados, como puntos claves) repercuten fuertemente en las filiales y en el conjunto del sistema productivo de los países que las albergan.

Un elemento que indica claramente cómo estos procesos repercuten en las condiciones de vida y ocupación de la mayoría de la población puede verse en el señalamiento hecho por García Hurtado referido a la contradicción experimentada entre el crecimiento económico de la década de los noventa que implicó –paradojalmente– un importantísimo deterioro en las condiciones sociales en general y laborales en particular de amplios sectores de –en este caso– la población uruguaya. Se destaca esta observación en tanto la década de los noventa fue, como ya se señalara, icono de la desregulación laboral, componente esencial del "marco reglamentario socialmente aceptable" que precisa el capital (Guerra, 2004: 14).

Otro de los puntos importantes que describe las consecuencias de este proceso, se puede ver en Uruguay a través del papel jugado por los "trabajadores por cuenta propia y sin local"; éstos experimentaron un crecimiento importante en una etapa crítica como lo fuera la crisis financiera de 2002<sup>6</sup>, dando cuenta de parte de la explosión de

---

<sup>6</sup> Amarante y Arim destacan que particularmente, la crisis de 2002 destruyó alrededor de 67.000 puestos de

microemprendimientos, fundamentalmente aquellos más estrictamente vinculados a estrategias de supervivencia, que no arrojan márgenes de ganancia más que los necesarios (y a veces ni eso) para sobrevivir.

Pensando nuevamente en los procesos descritos por Harvey, y tomando en cuenta la serie de elementos planteados hasta aquí, resulta importante seguir indagando hasta dónde este proceso se vincula con la "explosión" experimentada por las PYMEs en los últimos tiempos. Para ello se recurre al análisis realizado por Carlos Montaña (1999) en relación a las PYMEs, su desarrollo y relevancia socioeconómica. Montaña remarca, en primer lugar, la importancia de analizar a las pequeñas y medianas empresas no sólo desde un punto de vista cuantitativo (su tamaño), sino principalmente desde un punto de vista cualitativo (como categoría socioeconómica cualitativamente distinta teniendo en cuenta su lugar, participación y papel socioeconómico). Esta opción por el análisis desde una perspectiva extrínseca y no intrínseca (la PYME por la propia PYME) ayuda a ver cuál es su papel en el contexto socioeconómico y político en el que se inserta, así como la interacción que tiene con otras unidades productivas (medianas y grandes empresas) (Montaña, 1999: 16).

En este sentido describe a las PYMEs como

"(...) Aquellas empresas de dimensiones reducidas que, dada su precariedad tecnológica, poseen una composición orgánica que favorece su "parte variable" (y sus factores subjetivos), por encima de la "composición media" de un ramo determinado en detrimento de su "parte constante", integran aquellas categorías socioeconómicas que llamamos PYME".

(...) Esto significa que aquella empresa de dimensiones reducidas y cuya relación "valor de los medios de producción"/ "valor de la fuerza de trabajo" fuera inferior al de la media del capital de su rama productiva, en un país dado, constituye una PYME. Quiere decir que la PYME posee en términos relativos, mayor valor de la fuerza de trabajo empleada que el valor de sus medios de producción, en relación a la media" (ídem: 19).<sup>7</sup>

---

trabajo, sienta el segmento de trabajadores por cuenta propia y sin local el que operó como amortiguador de tales pérdidas, dado el significativo crecimiento registrado durante la crisis económica de aquel año (Amarante, 2005: 53).

<sup>7</sup> El original está en portugués. La traducción corre por parte de la autora.

Quedan aquí planteados qué elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar las pequeñas y medianas empresas para poder evaluar si se trata de una PYME o simplemente es una unidad productiva de dimensiones reducidas. En este sentido el autor, retomando a Marx, pone su acento en el desarrollo tecnológico como elemento clave de la acumulación y un dato fundamental a la hora de evaluar las características de cualquier empresa capitalista.<sup>8</sup>

Los análisis y clasificaciones hechas por el autor resultan no sólo particularmente útiles sino clarificadoras a la hora de analizar las características que poseen el conjunto de los emprendimientos de micro y pequeña envergadura, siendo –como se explicara– una de sus características principales la adopción de escasa tecnología, y mayor necesidad por tanto, de mano de obra.

Es importante a la hora de analizar cuál es el rol que las PYMEs adquieren en este contexto la distinción hecha por Montaña entre pequeñas y medianas empresas “de producción final” y “satélite”<sup>9</sup> (idem: 26), en la medida en que el desarrollo de ambas modalidades dice mucho respecto a la evolución de las formas de acumulación de capital de la que se viene dando cuenta. En el estudio realizado por Montaña, se hace más énfasis en la descripción y análisis de las PYMEs llamadas “satélites” y es interesante en tanto resultan ser la modalidad más ejemplificante de cómo se desarrolla la llamada “acumulación flexible”. El autor remarca que la ruptura del “pacto keynesiano” y la implantación del modelo neoliberal como estrategia de la clase hegemónica (con el objeto de revertir la crisis del modelo de acumulación taylorista–fordista de los setenta)

---

<sup>8</sup> Montaña desarrolla este punto precisando que “toda empresa capitalista se compone desde el punto de vista del capital, de *valor constante de capital* “el valor de los medios de producción”, y *valor variable* “el valor de la fuerza de trabajo, la suma global de los salarios” (c.f. Marx, 1980, I, 1:712). La relación entre estos dos valores constante y variable del capital es denominada “*composición orgánica del capital*” (idem: 713) (...) Una alteración en la composición tanto orgánica como técnica (relación “entre la masa de los medios de producción empleados y la cantidad de trabajo necesaria para ser empleados”; *ibidem*) del capital es producida por el desarrollo tecnológico, aumentando la proporción de la parte constante del capital (sus factores objetivos) en detrimento de su parte variable (sus factores subjetivos). Siendo este desarrollo tecnológico como apunta Marx “*la más poderosa alabanza de la acumulación*” (idem: 722-723)” (Montaña, 1999: 18)

<sup>9</sup> Las PYMEs “de producción final” son aquellas que producen cierta mercancía o servicio para el consumidor directo o al distribuidor; mientras que las PYMEs “satélite” integran a aquellas que producen cierta mercancía o servicio para una gran o mediana empresa.

conforman el contexto en el cual se inserta la génesis de la PYME "satélite" como fenómeno socioeconómico y político (ídem: 71). Este contexto es el que ya fuera citado y describe Harvey como el pasaje del régimen de acumulación "fordista/keynesiano" al "flexible". Es el mismo Harvey el que apunta que este régimen está profundamente asociado con un sistema de reglamentación política y social bien distinta (Harvey, 1989: 141). En este sentido apunta que los cambios no sólo se dieron en la forma de la organización del trabajo, sino también en transformaciones en los patrones de consumo, y la intensificación del desarrollo tecnológico y de los sistemas financieros, tanto como en el surgimiento y consolidación de sectores de la economía como es el de servicios (elementos éste particularmente relevante para el desarrollo de las PYMEs).

En relación al desarrollo de las PYMEs en Uruguay, si se toman en cuenta las clasificaciones oficiales (establecidas por decretos en 1992 y 1995), las mismas se realizan teniendo en cuenta el número de personas ocupadas, las ventas anuales y los activos de la empresa<sup>10</sup>.

Así, de acuerdo a datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 2004 se registraron en todo el país 103.907 entidades jurídicas con actividad económica. Estos emprendimientos se dividen en 78,3% de microempresas, 18,3% de pequeñas empresas, 2,9% de medianas empresas y 0,5% de grandes empresas. Por lo tanto el 96,6% de las empresas uruguayas –según esta clasificación– son micro y pequeñas, y si se toman las micro, pequeñas y medianas empresas, éstas representan, entonces la casi totalidad del universo empresarial, llegando al 99,5% de las unidades económicas. Cabe resaltar que la mayoría de las empresas uruguayas son de servicios (50%), seguidas por el comercio (35%) y la industria (15%) (MIEM). Finalmente, de acuerdo a las mismas fuentes, las micro y pequeñas empresas generan casi la mitad de los puestos de trabajo (ídem).

---

<sup>10</sup> Se considera microempresa a aquella unidad productiva que emplee entre 1 y 4 trabajadores, y tenga un monto máximo de ventas de U\$S 60.000 anuales y un máximo de activos por U\$S 20.000 anuales; tomando los mismos criterios, se considera una pequeña empresa aquella que emplee entre 5 y 19 trabajadores, tenga ventas hasta U\$S 180.000 y activos hasta U\$S 50.000; finalmente una mediana empresa es aquella que emplea entre 20 y 99 trabajadores, tiene un máximos de ventas de U\$S 5 millones y activos hasta U\$S 350.000 (MIEM)

En relación al planteo descrito anteriormente realizado principalmente por Harvey referido a los cambios acaecidos a consecuencia del cambio en el régimen de acumulación, se retoma el planteo de Neffa que analiza estos procesos apelando –como otros autores ya manejados– a los planteos de la llamada “Escuela de la Regulación”, resaltando que su tesis central puede resumirse de la siguiente manera:

“a nivel macroeconómico, la gran crisis desencadenada primero en los Estados Unidos desde los años sesentas, y luego en los demás países industrializados a comienzos de la década 1970-80 concomitantemente con el shock petrolero, pusieron en cuestión el modo de regulación y el régimen de acumulación intensivo con consumo masivo, es decir, “el fordismo” en su dimensión macro – económica. Ese régimen de acumulación se había mantenido vigente de manera ininterrumpida en esos países durante casi treinta años, a partir de la segunda posguerra y hasta la desarticulación del sistema de Bretton Woods. (...) [A partir de la crisis] deja de ser viable el anterior compromiso o pacto capital/trabajo de tipo “fordista” (...) que había mantenido relativamente estable cierta jerarquía salarial mientras las remuneraciones evolucionaban a un ritmo similar al del crecimiento de la productividad (...) Los regulacionistas concluyen que el taylorismo y el fordismo no han desaparecido, pero que en la actualidad, y contrariamente a lo sucedido en su momento de difusión y expansión, los procesos de trabajo organizados según su lógica productiva, se han constituido en verdaderos límite al crecimiento de la productividad y a la rentabilidad de las grandes empresas tradicionales.” (Neffa, 1998; 170–183)

He aquí el elemento central de todo esto, en tanto la forma de organización del trabajo anterior pasó a ser menos rentable, el capital procura mecanismos para aumentar sus ganancias, apelando a diversas áreas correlativas al sistema productivo (como puede ser la legislación laboral). Este nuevo régimen de acumulación genera, entre otras cosas, la posibilidad de una explosión de las pequeñas y microempresas en tanto expulsa a vastos

contingentes de asalariados, y son estos mismos los que ante la realidad del desempleo, apelan a la alternativa del autoempleo ya sea procurando una "salida" a su situación o como la única posibilidad de seguir vinculados a su anterior actividad (característica relevante en el caso de las PYMEs satélite).

Como ya se puntualizara, pese a que Uruguay no ha alcanzado (mucho menos si se analizan las dos últimas décadas) grandes niveles de industrialización, las consecuencias en estos cambios en los procesos de producción tienen igualmente gran incidencia en los procesos que en materia productiva, laboral, económica, política y social ha experimentado el país.

El aumento del desempleo estructural, los impulsos flexibilizadores en materia de legislación laboral, el desmantelamiento de vastos sectores productivos (principalmente industriales, pero también agropecuarios) y la proliferación y crecimiento exponencial de otras actividades económicas (en el sector terciario de servicios resultando paradigmático el crecimiento en los servicios financieros) son sólo algunos de los "coletazos" de esta mutación en el régimen de acumulación que se experimentaron en Uruguay.

En relación con las alteraciones más relevantes sufridas por el empleo asalariado, resultan interesantes los aportes realizados por Palomino, quien observa (al igual que Neffa) que aunque el trabajo asalariado continúa "predominando como forma típica de las relaciones de producción" las sociedades contemporáneas ofrecen "una variedad relativamente extensa de modalidades de inserción laboral que no se adscriben a la forma típica de la relación salarial" (Palomino, 2000). En esta variedad se ubica el ya mencionado impulso en la conformación de PYMEs como mecanismo de inserción laboral.

Asimismo, destaca que el capitalismo, pese a sus alteraciones sigue manteniendo su tendencia a "subordinar la fuerza de trabajo que, aún cuando siga vigente en las nuevas modalidades, en varias de ellas no se induce ya a una sujeción directa del trabajo al capital, sino a una "sujeción indirecta" (ídem). Según el autor "la relación del trabajo con el capital adquiere la forma de un intercambio no salarial" (ídem). Así, las PYMEs satélite que describe Montaña son un claro ejemplo de "herramienta útil" para desarrollar mecanismos de subcontratación.

Otro de los puntos centrales a la hora de analizar el desdibujamiento del contrato de

trabajo en el marco de la flexibilización se encuentra –como lo resalta Palomino adscribiendo también a las posiciones de los “economistas franceses de la regulación”– en que el contrato de trabajo pasa a considerarse como un “simple intercambio mercantil”. Con esto, se desconoce el sometimiento formal del sometimiento real del trabajo al capital, implicando además, que deja de existir con este “intercambio mercantil” la intervención de instituciones, normas y convenciones sobre la regulación capital/trabajo (ídem). Señala que la segmentación entre aquellos asalariados que conservan garantías de estabilidad en el empleo e institutos de protección social y aquellos (cada vez más numerosos) sujetos a la inestabilidad y desvinculados de aquellos institutos, se ve acentuada por las estrategias empresarias de flexibilización que operan tanto sobre la dimensión contractual como sobre las organizativas (ídem). Estas nuevas realidades dan cuenta de condiciones marcadamente diferenciadas entre la inserción laboral actual y la desarrollada en el período taylorista – fordista.

Aquí puede encontrarse uno de los “nudos gordianos” de todo este asunto, en tanto hasta ahora, la creación de pequeños y microemprendimientos (a las que se apela en muchos casos como mecanismo para evitar el desempleo) no ha logrado salvar “la trampa” de la desregulación de la relación laboral (pilar del nuevo régimen de acumulación, que es el que empuja al surgimiento masivo de estas nuevas estrategias). Esto se ve claramente – tal como lo señala Montaña– principalmente en el caso de aquellas PYMEs que se constituyen en tal para proveer de mercancías o servicios a empresas de las que anteriormente los microempresarios eran trabajadores. Se da así la situación en que el nuevo régimen de acumulación, además de implicar un desempleo estructural intrínseco condena a la irregularidad e inestabilidad tanto a aquellos empleados que continúan siendo asalariados, como a aquellos que se han configurado en pequeños o micro empresarios.

Asumiendo todas las mutaciones sufridas por el empleo puede decirse con Montaña que, si se abstrae la forma de pago (salario en el caso del trabajador que vende su fuerza de trabajo y “precio por pieza” de la mercancía cuando paga el producto del trabajo), “apenas queda la esencia del trabajo, o sea, el hecho de ser fuente de producción de valor, de transformar la materia prima, mediante su actividad, y valiéndose de medios de producción (propios o no), en mercancías” (Montaña, 1999: 81). Asegurando que el productor de valor es un trabajador (posea él mismo los medios de producción o no) es

que el autor sostiene que el microempresario es un trabajador como aquel que es asalariado vendiendo su fuerza de trabajo<sup>11</sup>. Montaña afirma que la PYME configura en sí misma dos opciones en cierto sentido contradictorias: "constituye tanto una estrategia de sobrevivencia del trabajador como forma parte de una alternativa de desarrollo propia de la estrategia neoliberal de las clases hegemónicas" (idem: 98)

Diversos elementos mencionados en estos apartados dan cuenta de las mutaciones sufridas por el empleo asalariado señalando que los mismos al implicar cambios en el modo de inserción laboral de las personas, dan cuenta también de las configuraciones sociales que emanan de las relaciones entre capital y trabajo. En función de estos diversos cambios es que Antunes plantea la necesidad de generar una suerte de "actualización" de la definición y caracterización de la *clase trabajadora*, planteando la necesidad de incluir otros elementos, a partir de lo cual propone llamarla "la clase-que-vive-del-trabajo". Según Antunes, la misma "incluye a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo, teniendo como núcleo central a los trabajadores productivos (en el sentido dado por Marx, especialmente en el capítulo VI, inédito, de *El Capital*)" (Antunes, 2005: 91). No la restringe al trabajo manual directo e incorpora la totalidad del *trabajo social*. Así, "una noción ampliada de clase trabajadora incluye, entonces, a todos aquellos y aquellas que venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario, incorporando, además del proletariado industrial, a los asalariados del sector de servicios; y también al proletariado rural, que vende su fuerza de trabajo para el capital" (idem: 93). Incorpora aquí al *proletariado precarizado*, o *subproletariado moderno, part-time*, a los trabajadores *asalariados* de la llamada "economía informal", "que muchas veces están directamente subordinados al capital, además de los trabajadores desempleados, expulsados del proceso productivo y del mercado de trabajo por la restructuración del capital" (idem: 94).

Dentro de "la totalidad del trabajo social" se encuentran, sin dudas, los microempresarios quienes las más de las veces son trabajadores asalariados disfrazados de dueños de los medios de producción, y trabajan por un salario (aunque formalmente no sean

---

<sup>11</sup> Agrega que Marx ya distinguía en sus obras "dos formas de salario: por tiempo y por pieza – siendo esta última "más adecuada al modo capitalista de producción" (Marx, 1980, I, 2:642)" (Montaña, 1999: 81)



asalariados), en tanto, como ya se planteara, se reconocen dos formas de salario: por tiempo y por pieza (ver nota al pie n° 8).

Hasta aquí en este capítulo se esbozaron algunos de los elementos centrales entorno a las discusiones surgidas en función de las transformaciones que desde hace más de dos décadas experimenta el régimen de acumulación capitalista, y sus consecuencias en la organización del trabajo y las formas sociales que de esto devienen. Asimismo se han apuntado algunos de los cambios que, a partir de estas transformaciones, ha sufrido el trabajo en general, y dos formas específicas del mismo, el empleo asalariado y el autoempleo y los pequeños y microemprendimientos. Se indicaron, a su vez, elementos distintivos de cómo este proceso ha impactado en la realidad uruguaya y qué consecuencias ha acarreado.

En el capítulo siguiente se esbozarán las principales características de las llamadas políticas públicas vinculadas al mundo del trabajo, políticas que configuran un ejemplo claro del reordenamiento institucional nacido a partir de los cambios en el régimen de acumulación capitalista.

## Capítulo II

### Las políticas públicas vinculadas al mundo del trabajo. Desarrollo y expresiones actuales de las mismas

En este segundo capítulo se examinarán cuáles han sido las respuestas ensayadas por los Estados tanto en los países industrializados como en Latinoamérica ante el aumento en los índices de desempleo y la constatación de una metamorfosis en la estructura ocupacional consecuencia del cambio en el patrón de acumulación analizado anteriormente.

Para ello, se realizará una descripción a propósito de estas transformaciones, estudiando las experiencias internacionales, tanto como las nacionales, explicitando cuáles han sido las orientaciones en la transformación de las políticas activas.

Es importante volver a traer aquí que el auge de estas políticas corresponde con el contexto presentado en los apartados anteriores de desregulación laboral y reformas (desmantelamiento) de los sistemas de protección social en el mundo, y con sus características peculiares, en Uruguay. Estos programas y políticas se enmarcan en el reperfilamiento de las respuestas sugeridas desde diversos ámbitos y operadas por los Estados, donde lo que se consolida es la tendencia a la focalización a "poblaciones específicas" con problemas de empleo e "inserción laboral" particulares, tendiéndose a dejar de lado políticas de corte más universal, como las puestas en práctica en otras etapas históricas.

En este contexto resurge un nuevo impulso de creación y proliferación de pequeños y microemprendimientos como posibles soluciones a los problemas de empleo y por ello en este capítulo se examinarán qué características poseen y cuáles son los elementos distintivos de estos programas en este contexto.



032920

ADQUISICIONES

## Evolución de las políticas públicas vinculadas al trabajo

Para abordar el tema se consultaron varios autores que estudian las políticas públicas vinculadas al trabajo y al empleo. Un primer elemento a manejar de los trabajos consultados son las clasificaciones y categorizaciones que realizan estos autores en torno a las mencionadas políticas para su estudio (Samaniego, 2002; Rodríguez, 2004; Guerra, 2004, Bucheli, 2005, entre otros). Se resumen y sintetizan a continuación las diversas clasificaciones realizadas pertinentes para este trabajo.

En primer término, Velásquez Pinto destaca que, para el caso latinoamericano, los sistemas de protección social de la región han evolucionado de un modo heterogéneo, manteniendo igualmente sistemas compuestos por programas de carácter contributivo y no contributivo. Esta distinción alude a la naturaleza del financiamiento así como de las condiciones de elegibilidad o de adquisición de los beneficios, lo que es central para determinar el alcance de la protección en cada caso. (Velásquez Pinto, 2005: 13)

El autor enfatiza, al igual que los otros estudios, un elemento que no resulta menor a la hora de evaluar los distintos programas estudiados aquí, y es la segmentación que presenta la estructura de los mercados de trabajo latinoamericanos. Plantea que la misma es muy alta, y ello se evidencia con la existencia de sector informal que abarca a un 45,9% del empleo total urbano (idem: 15).

Guerra, por su parte, realiza otra relevante distinción donde reconoce una importante gama de políticas públicas vinculadas al trabajo, identificando la existencia de *políticas de empleo*, *políticas laborales* y *políticas de mercado de trabajo*. Entre las primeras –políticas de empleo– se encuentran aquellas medidas complementadas implícita o explícitamente en las políticas macroeconómicas que terminan afectando la cantidad y calidad de los empleos (por ejemplo, las políticas monetarias, fiscal, salarial, de contención de inflación). Las políticas laborales, por su parte, corresponden más propiamente a los cometidos de los ministerios de trabajo dado que consisten en medidas que regulan las condiciones de trabajo y las relaciones colectivas (por ejemplo, las disposiciones sobre salario mínimo, negociación colectiva, huelga, despidos). Y finalmente se hallan las políticas llamadas “de mercado de trabajo” que forman parte de una tercera etapa de intervención pública y consisten en medidas que intentan mejorar la situación de los sectores que Guerra

denomina “mayormente inempleables” mediante una intervención de carácter activo (Guerra, 2004: 8).

Guerra, reconociendo la incidencia que tuvieron y tienen las llamadas políticas activas en los países industrializados, destaca la evolución que las mismas han tenido en los países de la OCDE<sup>12</sup>, donde a partir de los procesos desreguladores y liberalizadores del mercado de trabajo en las décadas del ochenta y noventa tomó fuerza la idea de reducir las prestaciones vinculadas a las clásicas políticas pasivas de empleo y comenzaron a tomar relevancia las activas, bajo el supuesto de la necesidad de “aplicar un marco reglamentario socialmente aceptable” (idem: 14).

A medida que fueron consolidándose este conjunto de políticas vinculadas a los mercados de trabajo, se fueron constituyendo diversificaciones en cada una de ellas. Bucheli identifica que al día de hoy pueden encontrarse en el conjunto de países industrializados y latinoamericanos cinco tipos de programas dentro de estas políticas que se describen brevemente a continuación.

Dentro de las políticas que apuntan a la *asistencia en la búsqueda de empleo y servicios de colocación* se identifican a un conjunto de actividades destinadas a brindar información sobre las vacantes y el mercado de trabajo en general, apoyar el desarrollo de estrategias de búsqueda, asistir en la preparación de entrevistas de trabajo, entre otras cosas; articulándose esta asistencia con los servicios públicos de colocación. Tienen como objetivo ayudar al desocupado a encontrar más rápidamente un empleo y acelerar el proceso de cobertura de las vacantes (Bucheli, 2005b: 17).

Por su parte, los *programas de capacitación* suelen ser abiertos a la población en general aunque existen programas de capacitación dirigidos a grupos específicos con carencias, que buscan “mejorar su productividad y su competitividad” y de hecho, estos últimos son de los que han merecido mayor atención en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo (idem: 19).

Los *programas de ayuda a la microempresa y al autoempleo* brindan apoyo a esos sectores, comprendiendo incentivos a la creación de emprendimientos pequeños o apoyo

---

<sup>12</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado.

a los ya existentes, buscando resolver entre otros problemas, sus dificultades de acceso al crédito. Habitualmente implican la realización de un análisis de la factibilidad del proyecto y combinan a menudo capacitación específica en el manejo de microempresas. "El apoyo financiero suele brindarse como un monto de recursos para echar a andar la empresa o a través de apoyos periódicos. A veces estos programas están abiertos a la población en general pero habitualmente se dirigen a grupos específicos, particularmente a quienes han estado desempleados por periodos largos" (idem: 25). En Uruguay se pueden englobar aquí tanto a los programas del MTSS como los recientemente surgidos en el MIDES. Sobre las características de los mismos se volverá y profundizará en más adelante.

A su vez, están las políticas vinculadas a la *creación directa de empleo público* que son las que han sido puestas en práctica principalmente en periodos de recesión económica con el objetivo de proveer un trabajo a los desocupados y de esta forma, asegurarles un ingreso. Así, con la implementación de estos programas se busca aliviar un problema de pobreza y sus fines son en cierta medida contra cíclicos. Dado que se supone que se trata de un "resguardo" para una situación de corto plazo, luego de la cual el participante del programa "se podrá reinsertar al mercado laboral", el empleo creado es habitualmente de carácter temporal y con baja remuneración (idem: 27). En Uruguay se destacan las experiencias de la Intendencia de Montevideo, que en el marco de la crisis financiera de 2002 puso en marcha el Programa "Jornales Solidarios", reeditado al año siguiente como "Trabajo por Montevideo". En la actualidad el programa más paradigmático de este estilo es el denominado "Trabajo por Uruguay" desarrollado por el MIDES.

Finalmente, los *subsidios al empleo y/o salarios* para empresas que emplean individuos desempleados buscan subsidiar la contratación de grupos poblacionales con dificultades de inserción (jóvenes, mujeres, discapacitados o más en general, desocupados por un periodo largo). Generalmente, el gobierno paga parte del salario por un periodo determinado, luego del cual las empresas deben hacerse cargo de la totalidad del salario y decidir si dar continuidad o no a la contratación (idem: 31).

Pese a que pueden ser encontrados en los distintos países latinoamericanos experiencias vinculadas a más de una de estas categorías, resulta evidente –tal como lo destaca Guerra– que la situación latinoamericana no es comparable con la de los países de la

OCDE. Sólo por nombrar algunas diferencias, señala que en los países latinoamericanos comparativamente se evidencian menores tasas de desempleo, relativamente disfrazadas en tanto se registran, sin embargo, altas tasas de subempleo, precarización e informalidad laboral, así como la existencia de niveles salariales muy inferiores en comparación con los países más industrializados. Paradójicamente, pese a estas diferencias, en lo que refiere fundamentalmente a las políticas activas, las soluciones adoptadas por los distintos países latinoamericanos han sido básicamente de igual tenor a las que pusieran en práctica los países de la OCDE. Es de destacar, sin embargo, que en relación a las políticas pasivas, las diferencias son mayores, en tanto los seguros de desempleo, ampliamente extendidos en Europa a partir de los años cincuenta, aún siguen siendo inexistentes en la mayoría de los países de la región, ya que sólo cuentan con ellos, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. (Guerra, 2004: 20).

Tal vez la diferencia más esencial entre las actuales políticas denominadas activas y las más "tradicionales" llamadas pasivas radique en el hecho de que mientras que las últimas se concibieron principalmente pensando en generar una estructura que sostuviera al trabajador y su familia, las políticas activas se diferencian dado que apuntan, fundamentalmente, a atender las "irregularidades" del "mercado de trabajo". Nótese que mientras que en las políticas pasivas el acento se pone en el trabajador y las condiciones de vida y laborales del mismo, en las activas se apunta primordialmente a sus calificaciones, a las coyunturas económico-financieras y a "conciliar desencuentros entre la oferta y la demanda" laboral. Pese a que son evidentes –y se han reseñado a lo largo del trabajo– las mutaciones en los modos de producción y sus efectos en el mundo del trabajo, resulta paradigmático el viraje político que han adquirido estas políticas, y cómo han cambiado el énfasis, pasando de un esquema que apuntaba a la creación de una red de seguridades para el trabajador y su familia, a un nuevo escenario donde se prioriza la eficiencia y eficacia de las políticas para maximizar los réditos que las mismas pueden acarrear si aumenta la productividad de la mano de obra.

### **El impacto de las políticas activas. Algunas evaluaciones**

Esta serie de políticas y programas detallados anteriormente han sido objeto de diversas evaluaciones y análisis, tanto por los Estados y Organismos Internacionales que los promueven como por diversos técnicos a lo largo de los años. Se consideró, por tanto, relevante sintetizar en este apartado, a los efectos de su análisis, cuáles son los elementos que más se destacan por parte de estos estudios, y poder valorarlos tomando en cuenta la realidad uruguaya.

En primer lugar cabe destacar, como ya se señalara, el hecho de que, pese a las marcadas diferencias tanto económicas, sociales y políticas, los mecanismos y políticas ensayadas en los países latinoamericanos y en particular el caso uruguayo como respuestas a las crisis vinculadas a situaciones de aumento exponencial del desempleo y precarización del empleo, hayan sido prácticamente las mismas que las puestas en práctica en los países industrializados. Este hecho denota diversas cuestiones, entre las que se destacan la aplicación prácticamente acrítica de programas que, creados para ciertas coyunturas, no son necesariamente replicables sin modificaciones en otras coyunturas muy distintas.

En este mismo sentido, puede señalarse como otro punto a destacar, que pese a que Uruguay es de los pocos países de la región que adoptara tempranamente un amplio sistema de seguridad social (erigido sobre una extendida realidad de trabajo formal y ampliamente difundido en el conjunto de la población urbana uruguaya) igualmente, a la hora de reformular diversos aspectos de ese sistema, se opta por la implementación de programas que pese a todo los cambios ya reseñados, siguen íntimamente vinculados al contrato formal de empleo. Estos elementos resultan particularmente destacables en la medida en que si se compara cuál fue la respuesta estatal a los problemas derivados de las relaciones vinculadas al contrato de trabajo asalariado –distinguiéndose Uruguay por haber dado una respuesta de carácter más universalista e integral (seguridad laboral, sanitaria, asignaciones familiares, etc.)– puede verse claramente que las respuestas ensayadas a partir de los noventa no pasan de ser parciales e insuficientes para atender las problemáticas de desempleo, desregulación y precarización del empleo de una realidad económica y social significativamente más deteriorada.

Es importante revisar, en esta misma línea de análisis, las diversas evaluaciones y consideraciones realizadas en particular por Bucheli (2005) y Velásquez Pinto (2005) que plantean una serie de elementos necesarios a la hora de evaluar tanto políticas activas como pasivas vinculadas al trabajo.

En ambos trabajos se recogen evaluaciones realizadas en países de la OCDE y latinoamericanos<sup>13</sup>, destacándose en los dos las pocas evaluaciones existentes para Latinoamérica, por lo cual en muchos casos tuvieron la posibilidad de estudiar en mejores condiciones las evoluciones de las políticas vinculadas al trabajo de los países de la industrializados.

En términos generales, ambos valoran que para América Latina, la evaluación de los efectos que tienen tanto las políticas activas como pasivas, están altamente condicionadas tanto por el ciclo económico del momento, por el alto grado de segmentación de los mercados laborales latinoamericanos, por una menor integración institucional de sus políticas en comparación con los países industrializados, así como por una menor calificación de sus trabajadores, y un extendido sector informal. En este sentido, Velásquez Pinto destaca que "la importancia de este tipo de políticas se ha acentuado junto con las consecuencias sobre empleo derivadas de los procesos de apertura externa, por la persistencia de grupos de trabajadores con alta vulnerabilidad, así como por la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia ante frecuentes episodios de caídas de la actividad económica". (Velásquez Pinto, 2005: 55).

Los autores destacan que tanto para los llamados *Servicios de Empleo o Programas de Intermediación* como los *Programas de Capacitación* y los de *Subsidios al Empleo*, las evaluaciones plantean que en términos generales no resultan ser efectivos, siendo un aporte sólo para ciertos sectores y sólo en situaciones particulares (buenas condiciones macroeconómicas, por ejemplo). Se evalúa además que tanto en los programas de capacitación como en los de subsidio al empleo, implican altos costos en la aplicación y no registran buenos resultados (que ameriten tal erogación), generándose en muchos casos efectos de "desplazamiento", "sustitución" y "peso muerto"<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> A los efectos de realizar un repaso sintético, se revisarán los elementos vertidos en los dos trabajos, intercalándolos, y viéndolos por programa (de los detallados en el primer apartado del capítulo II)

<sup>14</sup> Estos efectos son relativamente similares aunque comportan diferencias sutiles importantes. Efecto de *desplazamiento* es utilizado generalmente para referirse al "desplazamiento en el mercado de productos, en



En lo que refiere a la *creación directa de empleo*, ambos autores destacan que son programas que resultan beneficiosos en el corto plazo y para aquellas coyunturas en las que se debe enfrentar un aumento de la pobreza relacionada con la falta de trabajo debido a crisis macroeconómicas en los países de ingresos bajos y medios (ídem: 28).

Por su parte, las evaluaciones vinculadas a los *programas de fomento del autoempleo y la microempresa* destacan que el éxito en los países de la OCDE ha sido variado, encontrándose que cuentan con importantes efectos de “peso muerto”, además de un alto grado de fracaso en los negocios. Sin embargo se destaca que para algunos grupos de desempleados (menores de cuarenta años con niveles educativos altos y períodos cortos de desempleo), el resultado fue positivo (Bucheli, 2005b: 25). Este punto resultará crucial, en tanto es claro que la población con las características mencionadas a la que “le fue mejor” en estos programas posee, por tener tales capacidades, mayores posibilidades de insertarse laboralmente por diversos canales. El mayor desafío quizás puede residir en crear programas donde participantes con las características inversas (mayores de cuarenta años, poco calificados y desocupados de períodos más extensos) puedan tener posibilidades de desarrollar una actividad económica que les brinde el sustento y sea el mecanismo para reinsertarse al mundo del trabajo.<sup>15</sup>

En síntesis, Bucheli y Velásquez Pinto, consideran que si se toman los programas por separado, sus efectos y consecuencias son de diversa índole, no teniendo un muy alto impacto en términos generales.

---

este caso alude a aquella empresa con trabajadores subsidiados incrementa el producto, pero a costa de desplazar o reducir el producto de otras empresas que no emplean trabajadores subsidiados. Se llama efecto *sustitución* cuando un trabajador contratado en un empleo subsidiado sustituye a un trabajador no subsidiado que hubiese sido contratado en ausencia del programa. Y se denomina efecto de *pérdida por “peso muerto”* cuando los resultados del programa no difieren de los que cabría esperar en ausencia del programa (por ejemplo, un subsidio al empleo podría haber creado una plaza que se hubiera creado en ausencia del subsidio)”. (Samaniego, 2002: 29)

<sup>15</sup> A este respecto resulta significativa las valoraciones de los técnicos del MTSS y el MIDES que consideran que los mayores de 40 desocupados, y las mujeres jefas de familia pueden ser la población a la que el tipo de programa desarrollado por estos ministerios puede serle de mayor utilidad (ver anexos). Se basan en que los mayores de 40 son poblaciones con dificultades para reinsertarse en el mercado al quedar desocupados, y las jefas de familia, además de trabajar para generar los ingresos, pueden hacerse cargo de la crianza de los hijos.

Sin embargo, Velásquez Pinto igualmente sostiene que para los mercados laborales altamente segmentados –como lo son los de la región latinoamericana– “las políticas activas representan un valioso instrumental para abordar a aquellos segmentos de la población que quedan excluidos del alcance de los instrumentos convencionales de protección, ya que en estos casos, las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal, sino que precisamente obedecerán al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella” (Velásquez Pinto, 2005: 56).

### **A modo de síntesis**

Esta breve descripción aporta elementos para examinar el rol que estas políticas tiene en la actualidad. Para esto resulta importante retomar la precisión hecha por Guerra que plantea que en lo que existe cierto consenso es en que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para la creación genuina de empleo y por eso resulta necesario contar con políticas específicas en la materia. La necesidad de esta especificidad puede residir en parte en la peculiaridad de este mercado donde se encuentran el capital y el trabajo en condiciones muy desiguales, y donde estas políticas apuntan a intentar “conciliar desencuentros”.

Nuevamente, es importante resaltar el hecho paradigmático de que pese a las características marcadamente dispares de las realidades europeas y latinoamericanas las políticas implementadas sean de corte similar, dando cuenta que la regulación vinculada al nuevo régimen de acumulación supera las fronteras nacionales. Los procesos desreguladores y liberalizadores (reducción de las cargas sociales, flexibilización de los tiempos de trabajo y otros elementos ya señalados) está claro que se aplicaron también en estos mercados fuertemente segmentados latinoamericanos. La aplicación un “marco reglamentario socialmente aceptable” da cuenta de las necesidades del capital para retomar sus niveles de ganancia. Parte del desafío en esta materia está en que en la región se puedan concebir políticas y programas que se adecuen a las realidades de estos países y se combinen con las estrategias más globales como políticas macroeconómicas, laborales en general y de seguridad social para poder potenciar sus

efectos.

Lo que es claro es que la tendencia a reducir y sustituir las prestaciones de las políticas pasivas (seguro de desempleo, y el sistema de seguridad social en general) por políticas activas altamente focalizadas no aparece a primera vista como una salida razonable para las realidades regionales que ya describieron y aún presentan dificultades para que los programas contributivos puedan beneficiar a la mayoría de la población. Dadas las realidades regionales donde los índices de desempleo, subempleo y precarización laboral son demasiado altos, plantear políticas focalizadas, desconectadas con otro tipo de respuestas de corte más estructural aparecen como acólitos de "nueva generación", y lo que es peor es que forman parte del desmantelamiento de sistemas de seguridad social que, aunque defectuosos, implican (o implicaban) apoyos realmente significativos para amplios sectores de la población.

Cabe preguntarse aquí, pues, hasta dónde las mismas resultan un aporte no sólo a la recuperación del puesto de trabajo, sino que ayude además a revalorizar el papel que el trabajo tiene en la vida cotidiana de las personas. Habrá que evaluar en cada caso, hasta dónde las políticas activas favorecen a que las personas encuentren una inserción laboral de calidad (estable, protegida y gratificante). En este trabajo no se está en condiciones de evaluar si los programas de capacitación laboral, subsidio al empleo y empleo directo llevados a cabo en Uruguay en los últimos años alcanzaron tales logros. Pero en principio se estima relevante poder tener en cuenta, en el caso de los programas de recapacitación, hasta dónde se valoran y consideran los saberes anteriores de los trabajadores; así como en el caso de los subsidios al empleo y la creación directa de empleo, cómo se desarrollaron, qué grado de formalización y aportes a la seguridad social implicaron, y hasta dónde se concibieron y ejecutaron en consonancia y coordinación con una estrategia más global de desarrollo de ciertas ramas o sectores productivos, y/o regiones específicas a desarrollar del país.

Hasta aquí se han expuesto sucintamente los puntos más relevantes en relación a las políticas activas en general, y el fomento a los microemprendimientos en particular, como análisis y evaluaciones en torno a los mismos tanto en Latinoamérica como en Europa.

## Microemprendimientos en Uruguay

---

A continuación se describirá cómo se implementaron programas de políticas activas en Uruguay, haciendo hincapié en aquellos vinculados a la promoción de PYMEs, principalmente los dirigidos a poblaciones de escasos recursos y dificultad de acceso al crédito.

### Las políticas activas en Uruguay

En este apartado se sintetizan brevemente los programas insertos en la estratégica de las políticas activas que en la actualidad se llevan a cabo en Uruguay. Tal como fuera planteado al comienzo del trabajo se abordarán los programas que se insertan en el MTSS y algunos de los del MIDES, en este caso los referidos a creación y promoción de emprendimientos productivos.

Es así que, en lo que respecta a Uruguay puede decirse que –acompañando la tendencia mundial– la implementación de “políticas públicas activas” vinculadas al mundo del trabajo comienza a afianzarse principalmente desde comienzos de los noventa, dándosele mayor institucionalidad con la creación en 1992 de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), en coordinación con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE)<sup>16</sup> del MTSS, así como con la creación del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) (Guerra, 2004: 24 - 27).

Es en el seno de la JUNAE – DINAE que, a partir de los recursos recaudados en el FRL, comienzan a implementarse una serie de programas en el área de las denominadas políticas activas, siendo los que se describen en la tabla que sigue los programas que se llevan a cabo en la actualidad.

---

<sup>16</sup> “Los cometidos de la DINAE, en sus aspectos medulares, son: estudiar la evolución del mercado de trabajo, la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los cursos de formación profesional más adecuados a fin de lograr un empleo e implementar cursos de recalificación; asimismo, asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a los recursos humanos (...) la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con una [asesora de la DINAE] tiene una composición tripartita, es presidida por el director de la DINAE y la integran, además, un representante de los trabajadores y otro de los empleadores. Sus objetivos son asesorar a la DINAE en el cumplimiento de sus propósitos y diseñar en conjunto con ella los programas de capacitación profesional, así como estudiar las necesidades de formación de los trabajadores de acuerdo a la evolución del mercado laboral. Además [administra] el Fondo de Reconversión Laboral (FRL), que financia la gran mayoría de las políticas de empleo. Sólo puede adoptar decisiones por unanimidad” (Rodríguez, 2005: 227).

## Microemprendimientos en Uruguay

<b>Reconversión de Trabajadores en Seguro de Desempleo (PROCAL)</b>	Este es el programa de empleo principal y el que consumió y sigue necesitando más recursos. En el período en que el trabajador está en seguro de desempleo, la DINAE le ofrece realizar un curso de recalificación. Le presenta una serie de cursos, el trabajador elige uno y mientras lo realiza recibe un subsidio adicional.
<b>Trabajadores en actividad</b>	Este programa tuvo el objetivo de capacitar al trabajador mientras estaba en actividad. Se establecieron una serie de condiciones: la capacitación solicitada debía estar relacionada con la preservación de los puestos de trabajo o la creación de nuevos, a partir de un informe técnico; debían ser empresas de más de 20 trabajadores y de sectores en expansión o en zonas privilegiadas por la DINAE, y se requería un "convenio de calificación firmado entre la empresa y el sindicato". Los subsidios a estos cursos iban del 60% al 20%, reduciéndose cuanto mayor fuera la empresa. Este programa no fue muy utilizado.
<b>Programa de Capacitación Productiva (PROCAPRO)</b>	Fue un programa en el que los proyectos eran presentados por organizaciones no gubernamentales y, básicamente, tenían impacto local. Se trataba de proyectos productivos cuya viabilidad requería de apoyo, básicamente de formación profesional o de gestión empresarial. Se aplicó fundamentalmente en el interior del país y la mayoría de los cursos se realizó en agroindustrias artesanales o de dimensión muy reducida.
<b>Programas Especiales de Empleo:</b>	Son programas especiales elaborados ante situaciones concretas en sectores en los que la calificación era condición para mejorar la empleabilidad. También debían contar con el respaldo de trabajadores y empresarios. Estos cursos se realizaron en el sector marítimo, donde la reglamentación exigía tres cursos para tener el certificado para embarcarse, posibilitando nuevas opciones laborales; en la construcción se implementó un programa de seguridad laboral, mientras que en el sector turismo se dictaron cursos en la costa.
<b>Projovent</b>	Dirigidos a jóvenes de bajos ingresos, de entre 17 y 24 años, que hubiesen desertado del sistema educativo y no tuvieran empleo formal ni informal. Implementó una capacitación para el empleo adecuada a esta población específica, dando importancia a la inserción social, a la adopción de hábitos de relaciones y también solía incluir actividades de recreación. Asimismo, apoyó microemprendimientos, acompañando al joven en el proceso. Además promueve la realización de pasantías.
<b>Programa de trabajadores rurales</b>	Tiene como objetivo recalificar al trabajador rural para facilitar su adaptación a los requisitos de calificación en un sector que está experimentando cambios significativos. Se implementa en el interior del país, a través de MEVIR. El programa prevé la capacitación del trabajador y su familia, tanto a dependientes como empresarios pequeños. En algunos casos ha prestado asistencia a emprendimientos productivos.
<b>Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades a la Mujer</b>	Se plantea mejorar las posibilidades de empleo de las mujeres partiendo de las demandas de calificación formuladas por mujeres de Montevideo y el interior y realizando cursos al respecto y otras actividades, como las orientadas a mejorar la autoestima.
<b>Programa de discapacitados</b>	Realiza una capacitación específica a este grupo poblacional, intentando reinsertarlos laboralmente y favorecer la creación de microemprendimientos en este segmento.
<b>Programa de Actividades Comunitarias</b>	Brinda capacitación e inserción en actividades comunitarias y se realiza en coordinación con las intendencias municipales.
<b>FOMYPES</b>	Programa de fortalecimiento para las micro y pequeñas empresas. Brinda capacitación y/o asistencia técnica a solicitud de las empresas.

Fuentes: Guerra, 2005 y ROU, 2005

Además de los programas detallados en la tabla, la DINAE, comenzó a implementar en 2004 el programa "*Uruguay Activo*" que es un sistema de intermediación laboral que no es financiado por el FRL sino por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (ROU, 2005).

En referencia al programa dirigido al fortalecimiento de las PYMEs, cabe agregar que el Programa *FOMYPES* está dirigido a desocupados y subocupados sin que se precise otro requisito adicional que ese para acceder, como podría ser el nivel de ingresos. El programa fomenta tanto el fortalecimiento como la creación de PYMEs, siendo un objetivo primordial mejorar la competitividad y la inserción de las mismas. *FOMYPES* consta de varios componentes, comenzando con capacitación y acompañamiento de los participantes para que logren concretar un Plan de Negocios de cada emprendimiento. Los planes de negocios que son evaluados como viables tienen la opción de pedir un préstamo al BROU. Es requisito del programa que el proyecto sea formal, y en general esta formalización se concreta a nivel tributario a través de un monotributo<sup>17</sup>.

A los efectos de este trabajo resulta particularmente relevante la experiencia del Programa *Proyectos de Inversión Productiva* (PIP) que está inserto también en la DINAE, pero que funciona por fuera de la estructura de la JUNAE. El mismo se desarrolla hace varios años (desde 1993) y está dirigido específicamente a población con escasos ingresos y dificultades de acceso a crédito. El préstamo ofrecido por el PIP se destina para la adquisición de herramientas y equipamiento<sup>18</sup>. No tiene como exigencia la formalización de los proyectos, aunque se intenta promover que en el proceso lo hagan. De cualquier forma, se entiende desde el equipo técnico que la exigencia de la formalización, en las actuales circunstancias, excluye a la mayoría de la población con la que trabajan, debido a que en su mayoría, los emprendimientos constituyen mecanismos de supervivencia que no tiene posibilidad de afrontar los costos de la regularización y el pago de impuestos<sup>19</sup>.

En otro plano se encuentran los programas enmarcados en el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio cuenta con el Programa *Trabajo Por Uruguay* de creación de empleo directo, enmarcado en el Plan de Atención a la Emergencia Social

---

<sup>17</sup> Entrevista realizada a Alejandra Dufrechou. Asesora Económica de la división de la DINAE "Emprendimientos Productivos". 07 de noviembre de 2006.

<sup>18</sup> Entrevista realizada a Margarita Seoane. Equipo Técnico de la DINAE-MTSS. 07 de noviembre de 2006.

<sup>19</sup> *Idem*.

(PANES), y a partir de este año comenzó la implementación de programas vinculados con la promoción de emprendimientos productivos, a saber: el Programa de *Fortalecimiento de Iniciativas Locales* (FIL) de la Dirección de Desarrollo Ciudadano y el Programa *Proyectos de Opción Productiva* (POP) de la Dirección de Políticas Sociales.

Ambos programas proporcionan préstamos para el desarrollo de emprendimientos productivos (en el caso del FIL también para proyectos culturales y ambientales) y para los dos casos los recursos provienen del denominado Fondo Bolivariano, una donación hecha por el gobierno venezolano al MIDES de U\$S 1.000.000.

El FIL ha comenzado con la implementación de préstamos del denominado Fondo de Apoyo de Iniciativas Locales, que son destinados a población en situación de pobreza, pero no indigencia, con el objetivo de crear o fortalecer proyectos asociativos, que cuenten con tres integrantes o más en condición de igualdad. Pueden participar beneficiarios del Ingreso Ciudadano, no pudiendo superar el 30% de los integrantes del proyecto (en caso de ser tres personas sólo podría cobrar el IC uno de ellos)<sup>20</sup>.

Se requiere la devolución total del monto solicitado, aunque existe la posibilidad de descuentos en caso de formalización y adelanto de pagos. La misma es en pesos, sin intereses y debe hacerse en un plazo máximo de quince meses<sup>21</sup>.

Por su parte, el POP es un programa de inversión y asistencia técnica para creación o fortalecimiento de emprendimientos. Está dirigido a beneficiarios del PANES y por ello no se realizan llamado públicos y abiertos, sino que la participación de los proyectos se canalizan por diversos medios del MIDES (Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, fundamentalmente) en función de la restricción de la población objetivo. El programa no tiene requisitos a priori de cantidad de integrantes y aunque no se exige que sean proyectos colectivos, sí se los fomenta; los mismos pueden ser desde unipersonales hasta cooperativas sociales (de seis y más integrantes). En este programa tampoco se exige formalización previa, pero sí se requiere después de la evaluación que se formalicen de alguna manera<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Cecilia Capel. Equipo Técnico del Fondo de Apoyo de Iniciativas Locales – Dirección de Desarrollo Ciudadano – Ministerio de Desarrollo Social. 10 de noviembre de 2006.

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Entrevista realizada a Cecilia Tenaglia. Equipo Técnico del Programa “Proyectos de Opción Productiva” – Dirección de Políticas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social. 10 de noviembre de 2006.



En relación a la devolución del préstamo, se exige que como mínimo se devuelva un 40% del monto solicitado pudiéndose comenzar a pagar como máximo a partir del sexto mes de funcionamiento del proyecto<sup>23</sup>.

Ambos programas ofrecen además del crédito o préstamo dentro de sus planes la evaluación preliminar de viabilidad, capacitación y seguimiento de los proyectos. Aún no ha comenzado a funcionar ningún emprendimiento (se encuentran o en etapa de evaluación o esperando la entrega de los fondos) y se plantea que las capacitaciones y seguimientos a cada proyecto sean realizados por organizaciones de la sociedad civil<sup>24</sup>.

Debido a que aún se encuentran en etapas muy preliminares, ninguno de los programas cuenta aún, evidentemente, con ninguna evaluación en relación a qué grado de éxito y/o fracaso han alcanzado los proyectos vinculados al FIL y al POP.

Se han descrito hasta aquí las políticas activas ejecutadas por el MTSS y el MIDES, siendo el programa Proyectos de Inversión Productiva, el programa Fortalecimiento de Iniciativas Locales y el programa Proyectos de Opción Productiva los tres más significativos a los efectos de este trabajo.

Para finalizar con la descripción de los programas y propuestas que a nivel público estatal en Uruguay están instrumentándose relacionadas a las PYMEs, cabe destacar el planteo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República que se propone ordenar, a fin de potenciar, las actividades del Estado relativas a la promoción y apoyo de este sector de la economía.<sup>25</sup>

En este marco la OPP se plantean los siguientes objetivos: "a) propender a través del instrumento de la microfinanzas, en el marco de una estrategia de desarrollo integral, a: la inserción en el circuito económico de un conjunto de población en condiciones de pobreza; y el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas en su rol dinamizador de la economía, articuladas al tejido productivo y empresarial local" (ROUa: 2005). Asimismo,

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Entrevistas a Cecilia Capel y Cecilia Tenaglia. 10 de noviembre de 2006.

<sup>25</sup> Los datos que se manejan en relación a este punto fueron expuestos en el Seminario "Las Microfinanzas en el Uruguay" realizado en setiembre de 2005, y donde la OPP presentó el proyecto del "Programa Nacional de Microfinanzas y Articulación Productiva".

se identifican como rasgos distintivos del programa algunos de los siguientes elementos: “pretende ser abarcativo, ya que comprende distintas realidades socioeconómicas; que se construye desde las necesidades y las capacidades de los distintos beneficiarios; que es extensivo, en la medida en que incorpora instrumentos financieros y de extensión, y estudios de adecuación de la normativa tributaria y legal; que favorece la articulación productiva de los distintos sectores socio-económicos del país, permitiendo la integración de los mismos al tejido productivo; y que es un programa de construcción y ejecución participativa, teniendo en cuenta a todos los actores relevantes del sector” (ROUa: 2005).

Se identifican para el Programa a tres grupos meta, a saber: “microemprendedores de nivel socioeconómico muy bajo, promoviendo la inclusión económica y social; microempresarios informales, mejorando el acceso a servicios financieros e incentivando procesos de formalización; MyPES formales con dificultades de acceso a servicios financieros, desarrollando y consolidando sus emprendimientos; y MyPES formales con dificultades de acceso a servicios financieros orientados a la exportación, favoreciendo sus procesos de internacionalización” (ROUa: 2005). A partir de estas premisas se diseñarán cuatro subprogramas: 1) de inclusión social, punto para el cual se creará una entidad pública de fomento financiero y se prevé una red de seguridad básica para respaldar la etapa inicial de los microemprendimientos (donde la unidad ejecutora será el MIDES); 2) de formalización de trabajadores informales: se establecerán planes de adecuación normativa con el BPS (donde la unidad ejecutora será el MTSS); 3) de bancarización e internacionalización de las pequeñas y micro empresas para generar más empleo (donde la unidad ejecutora también será el MTSS); 4) orientado a las más de 1.100 pequeñas empresas exportadoras con el objetivo de generar valor agregado intensivo en exportaciones (a cargo del Ministerio de Industria, Energía y Minería) (ROUa: 2005). Cabe aclarar en primer término, que este programa no está en funcionamiento (por lo menos no en pleno funcionamiento) en tanto desde el MTSS y el MIDES se destaca que hasta el momento lo que se ha realizado básicamente fue un intercambio inicial entre los entes involucrados y coordinaciones sucesivas.

### Comentarios finales al segundo capítulo

Tal como se planteara anteriormente, en relación al análisis de las políticas activas en general, cabe aquí indagar hasta dónde las descritas en este apartado (particularmente los programas POP, FIL y PIP) aportan a constituir mecanismos para que sectores de población excluidos del mundo del trabajo vuelvan a insertarse en el mismo, con las características ya señaladas.

Así pues, de lo expuesto en este último apartado se desprenden diversos elementos relevantes. En primer término, resulta significativa la reciente implementación de los programas vinculados al MIDES de promoción de microemprendimientos (o formatos similares), en tanto representan una importante apuesta a este respecto que se formula enmarcada en un espacio más amplio y que a priori se presenta como más articulado. Por tanto es remarcable la institucionalización que a este respecto parece cobrar más fuerza, pese la larga y rica historia que tiene el país en esta materia (fuertemente relacionada con el trabajo de ONGs y organizaciones de la sociedad civil en los ochenta y parte de los noventa).

Otro punto destacable es la explícita orientación que tanto el PIP, el FIL y el POP tienen hacia sectores de escasos recursos y dificultad de acceso al crédito, y es un punto fundamental el marco en el que, primordialmente en el MIDES, se está dando a estos programas de complementariedad con apoyo y seguimiento en relación a la construcción y consolidación de los emprendimientos. También se destaca el dato relativo a los montos disponibles en el MIDES para la promoción de estas unidades productivas, pareciendo en principio, que en el mediano plazo existirán recursos amplios para financiar estas iniciativas.

Otro elemento sumamente relevante en este plano radica en la pretensión de la OPP de coordinar, desde un espacio centralizado y con acceso a financiamiento, elementos vinculados con el desarrollo de las PYMEs (vistas en un sentido amplio). Quizás aquí el punto neurálgico esté en la potencialidad que esta coordinación posea respecto a la sinergia que puede inducir en distintos sectores y áreas de la economía, así como en diversas áreas geográficas del país.

Finalmente, puede considerarse que un punto clave para pensar el futuro de estos programas radica en el potencial que los mismos poseen. A este respecto, quizás uno de los desafíos esté en determinar cuáles son las mejores condiciones en las que estos emprendimientos deben desarrollarse, y a partir de allí montar dispositivos dentro de los cuales éstos tengan mayor potencial de desarrollo y crecimiento y menores perspectivas de "mortalidad". Deberán estipularse novedosos y mejorados sistemas de evaluación para poder determinar cuáles son las mejores alternativas en este sentido.

A modo de síntesis, es importante señalar aquí que Uruguay posee una rica historia relativa a su sistema de seguridad social, y desde un tiempo a esta parte, siguiendo la tendencia mundial comenzó a desarrollar programas en la rama de las políticas activas. Las mismas, ya institucionalizadas, han tenido un desarrollo que dadas las condiciones estructurales en las que se manejan han alcanzado sólo a una parte de la población que potencialmente puede requerirlas (incluyéndose el desarrollo de los programas vinculados a las PYMEs), destacándose, por tanto, que con la creación del MIDES y la puesta en marcha del PANES, se abre una puerta para que desde allí pueda ampliarse el "abanico de ofertas" de estos programas y sea viable la ampliación de su cobertura.

Sin embargo, no debe dejar de tenerse en cuenta el hecho de que la focalización y fragmentación que aún poseen los programas (principalmente aquellos que están insertos en el MTSS) no ayuda a consolidar una red de programas que constituyan un sistema efectivo y viable al que los desocupados, subempleados y demás sectores con dificultades laborales puedan acceder y encuentren alternativas para mejorar su situación.

Asimismo –como ya se señalara– no resulta sustentable pensar en que estos programas constituyan el componente principal del sistema de seguridad social, en tanto éste debería apuntar a crear un sistema de "protección social" para todos los trabajadores (ocupados y desocupados), para lo cual es necesario ampliarlo a aquellos sectores que no están insertos formalmente en el "mercado de trabajo". Puede que sea aquí donde resida el mayor potencial de las políticas activas, en tanto pueden configurarse la "puerta de entrada" alternativa para aquellos que tienen serias dificultades para insertarse en un ámbito laboral formal por demás renuente, y pueden ser la herramienta auxiliar del

reformado, perfeccionado, y ampliado sistema de protección social necesario para este país en este momento.

### Consideraciones finales

A la luz de todos los elementos considerados a lo largo del trabajo, en esta sección se pretenden resaltar los principales puntos desarrollados en el mismo, así como plantear interrogantes hacia adelante.

La pregunta fundamental que guió este trabajo consistió en poder determinar (aunque fuera de manera muy elemental y primaria) hasta dónde este tipo de instrumentos –los microemprendimientos– configuran o pueden configurarse en una alternativa laboral que además de proporcionar los ingresos necesarios para vivir sea una opción digna para el desarrollo pleno de las personas (pensando en la formalización, la protección laboral, los ingresos, la calidad del trabajo y su productividad en términos generales).

Es en este sentido que se han considerado como determinaciones de la actividad trabajo –a fin de poder analizar todos los procesos aquí descritos– las características que le asignan a la misma las definiciones planteadas tanto por Neffa como –fundamentalmente– por Lukács, teniéndose asimismo en cuenta que, las condiciones sociales, económicas y políticas detalladas a lo largo del trabajo en sus diferentes apartados operan sobre esta tan esencial actividad, condicionándola fuertemente.

Se debe tener en cuenta en este sentido, tal como ya se ha dicho, que las condiciones económicas que posee Uruguay para su desarrollo, dadas las modificaciones resultantes del cambio en el régimen de acumulación capitalista, implican grandes dificultades y obstáculos en materia de desarrollo productivo y económico para el país, mediando y condicionando profundamente el desarrollo de los emprendimientos productivos en general y de los microemprendimientos en particular.

A este panorama se le debe sumar las condiciones socioeconómicas, que como consecuencia de los procesos de empobrecimiento y pauperización sufridos por largos periodos, han adquirido los uruguayos en general, siendo particularmente grave la situación de amplios sectores sumamente castigados, elementos que también mediatizan el desarrollo de los microemprendimientos aquí abordados.

En este sentido, se resalta en distintas partes de la monografía que el trabajo en general, y el empleo en particular, continúan teniendo un papel central, en la producción de



riqueza, pero también en el desarrollo de la vida de las personas. Sin embargo se destaca la disminución del empleo asalariado en la forma que predominó en el siglo XX, principalmente en los países industrializados, y el aumento constante del trabajo independiente, por cuenta propia y la subcontratación. Esto, en Uruguay, se ve ampliamente reflejado en los datos manejados en distintos apartados; y efectivamente, el emplearse en estos trabajos "alternativos" ha sido una salida para importantes sectores de la población al enfrentarse al desempleo. Atado a todo esto se puede subrayar la gravedad que adquiere los importantes niveles de informalidad y precariedad que existen aún hoy en relación con el trabajo en Uruguay, y particularmente en lo que refiere a la regulación de los pequeños y microemprendimientos, trabajos por cuenta propia y/o autoempleo.

En este escenario resulta complicado pensar en la posibilidad de un desarrollo pleno de las capacidades productivas del país. Sin embargo, teniendo en cuenta las nuevas condiciones actuales, donde no sólo se experimenta un crecimiento económico muy importante sino que, en función de la orientación que ha impreso el gobierno, parecen haber mayores y mejores condiciones para promover programas sustentables y coordinados a nivel público estatal, puede pensarse, por lo pronto, seriamente en la consolidación de un abanico de alternativas interesantes para enfrentar las problemáticas del desempleo y la pobreza.

De darse estas condiciones, y en función de lo que principalmente los programas del MIDES se plantean a priori como dispositivos de trabajo, cabe esperar que los proyectos que surjan y/o se consoliden en el marco de estos programas posean mayores niveles de formalización (para lo que se necesitan facilidades) y mejores condiciones laborales. Una parte importante de la suerte de estos proyectos se juega en la posibilidad de regularización de los mismos, así como en los mecanismos de integración a los circuitos comerciales "de primera", donde efectivamente puedan tener mejores perspectivas de desarrollo y crecimiento.

Son muchos los recaudos que deberán tomarse a la hora de sostener estos programas y apuntar a que los emprendimientos que de allí surjan puedan ser sustentables. Esto se afirma al considerar con Montaña que los unidades productivas vinculadas a estos programas (como PYMEs que son) se constituyen con una "composición orgánica que favorece su "parte variable" en detrimento de su parte constante", implicando por tanto

que se desarrollan con muy poca tecnología y más mano de obra que el promedio de las de su ramo, condicionando en gran medida sus posibilidades de obtención de mayores márgenes de ganancia.

Retomando aquí el planteo inicial referido a la centralidad que aún hoy posee el trabajo para el ser humano, y el rol que pueden jugar los microemprendimientos en la recuperación de este "valor central"; puede decirse pues, que para el caso de los emprendimientos y la población con la que trabajan los tres programas de referencia (PIP, FIL y POP) estas experiencias podrán conservar y de hecho en muchos casos rescatar el valor del trabajo como elemento determinante de la vida de las personas. Configurando no sólo un mecanismo de generación de ingresos, sino que además (y en virtud de las posibilidades y opciones estipuladas en los programas) rescatando valores importantes, como ser el trabajo en conjunto y la acción cooperativa. Se pueden llegar a rescatar, pues, a través de estos programas elementos que aporten a devolverle al trabajo su centralidad política y social.

Por tanto, si se tienen en cuenta todos los elementos plantados a lo largo de la monografía puede decirse que los desafíos más importantes que enfrentan estos programas residen en:

- *cómo se insertan los emprendimientos vinculados a estos programas en los circuitos comerciales de mayor envergadura y cómo puede hacerse para aprovechar el marco macroeconómico favorable en beneficio de estos emprendimientos.* Este punto resultará esencial ya que, desde aquí no se considera conveniente que estos emprendimientos se desarrollen al margen de la economía "formal" en tanto implica no sólo que de ser así, seguirán excluidos de diversos mecanismos de protección y formalización sino que (en parte a causa de esto) están condenados desde el comienzo a un desarrollo limitado por estas condicionantes.
- *cómo se potencian las PYMEs (más en particular las abordadas aquí), qué herramientas son necesarias para la generación de una sinergia que las ayude a sobrevivir y proyectarse; así como pensar en cómo se las dota de mayor y mejor tecnología (elemento clave para el aumento de su productividad).* En relación a esto resulta también esencial la intervención que entidades públicas puedan desarrollar en tanto una planificación y facilitación institucional condicionará en gran medida la



suerte y los niveles de supervivencia y mortalidad de estos emprendimientos. Se considera desde aquí que de construirse proyectos que apunten a consolidar sectores, ramas, áreas geográficas (para lo que debe haber incentivos y facilidades particulares) estos emprendimientos (al igual que otras unidades productivas) pueden tener mayores y mejores posibilidades de desarrollo. Asimismo el aporte que desde distintos ámbitos (Universidad de la República, por ejemplo) se pueda realizar a fin de poder facilitar el acceso a tecnologías que aumenten los niveles de producción, resultará fundamental.

- *cómo se consolidan y desarrollan en sí mismos los emprendimientos, destacándose en este sentido la importancia que adquiere la regulación que los mismos necesitan de modo de poder constituirse en una alternativa laboral digna y socialmente protegida.* En esto juega un rol fundamental el aporte que desde la institucionalidad estatal se pueda hacer en pos de integrar de manera accesible y eficaz a estas unidades a la "formalidad" (impositiva, en la seguridad social, entre otros)
- *cómo se interrelacionan con el resto de las políticas activas, principalmente las relacionadas con la capacitación y la generación de empleos directos; cómo hacer para que se conviertan en mejores alternativas que una parte ciertos empleos asalariados enajenados, indignos y deshumanizadores; y cómo todas estas experiencias, políticas y programas adquieren un carácter integral, consustanciado, que configure un sistema, para esta nueva era, del nivel que tuvo el sistema keynesiano–bervedrigiano en su momento.* En estos planos, se considera imprescindible una visión global de desarrollo de país, pensando en el corto, mediano y largo plazo a fin de planificar, ejecutar, evaluar y coordinar, programas, proyectos y planes que apunten a lograr todos estos desafíos aquí planteados. En este sentido, el papel de los ministerios involucrados es insoslayable.

Los últimos dos puntos pueden ser considerados como los más relevantes a la hora de pensar estas temáticas desde la práctica del Trabajo Social. En virtud de la inserción institucional que la profesión tiene, pensar en los mecanismos de institucionalización, formalización y consolidación de los emprendimientos que a través de los diferentes programas reseñados en este trabajo se vayan creando es una tarea impostergable para

la misma. Entre otros puntos se deberá indagar acerca de cómo se facilita la regularización de los mismos, cómo se los potencia a través de, por ejemplo, la sinergia con otras políticas activas y pasivas vinculadas al trabajo.

La reflexión y la acción tanto a nivel general (pensando en la adecuación institucional, económica, política) como a nivel particular (cómo acompañar los procesos de cada uno de los emprendimientos que se pongan en marcha) son espacios en los que la labor del Trabajo Social puede resultar particularmente importante.

Así pues, con todas estas interrogantes y desafíos habrá que seguir trabajando, evaluando, proponiendo y construyendo creativamente alternativas para mejorar en estos planos la calidad de vida de la mayoría de los uruguayos.

## Bibliografía

- **Amarante, Verónica y Arim, Rodrigo (2005).** "El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002". En: *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago de Chile. Oficina Internacional del Trabajo. 2005.* Obtenido en octubre de 2006 en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)
- **Antunes, Ricardo (2005).** *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo.* Ediciones Herramienta. Buenos Aires, 2005.
- **Bucheli, Marisa y Casacuberta, Carlos (2005a).** "Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002". En: *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago de Chile. Oficina Internacional del Trabajo. 2005.* Obtenido en octubre de 2006 en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)
- **Bucheli, Marisa (2005b).** *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones.* CEPAL. SERIE estudios y perspectivas. Mayo 2005. Obtenido en octubre de 2006 en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- **Bucheli, Marisa y Gustaffson, Björn.** *El perfil de la pobreza en Montevideo 1983 - 1992.* Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Documentos de Trabajo Documento No. 06/94. Diciembre, 1994. Obtenido en noviembre de 2006 en [www.decon.edu.uy/publica/1994/Doc0694.pdf](http://www.decon.edu.uy/publica/1994/Doc0694.pdf)
- **Castel, Robert (1997).** *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Paidós, Buenos Ares, 1997.
- **Cavalieri, Silvana et all (1999).** *Una respuesta ciudadana al desempleo.* Obtenido en noviembre de 2006 en <http://www.chasque.apc.org/cardijn/Document.htm>
- **David Harvey (1994).** *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* Editorial Loyola. Sao Paulo, 1994.
- **García Hurtado, Álvaro (2004).** *Empleo en Uruguay post crisis. Ideas para avanzar.* Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Subregional para el Cono Sur

de América Latina. Santiago, julio 2004. Obtenido en octubre de 2006 en [www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec003.pdf](http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec003.pdf)

- **Guerra, Pablo (2004).** *Las políticas públicas vinculadas al trabajo. Marco teórico, experiencias internacionales y propuestas para el caso uruguayo.* Mimeo, 2004
- **INE, 2003.** *Encuesta Continua de Hogares. Principales Resultados 2003.* Obtenido en noviembre de 2006 en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- **INE, 2004.** *Uruguay en Cifras 2004.* Obtenido en noviembre de 2006 en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- **INE, 2005.** *Encuesta Continua de Hogares. Principales Resultados 2005.* Obtenido en noviembre de 2006 en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- **Lukács, Gyorgy (2004).** *Ontología del ser social. El trabajo.* Textos inéditos en castellano. Ediciones Herramienta. Buenos Aires, 2004
- **MIEM.** *Clasificación de Empresas. Criterio de Clasificación de Empresas en el Uruguay.* Obtenido en noviembre de 2006 en [www.dinapyme.gub.uy](http://www.dinapyme.gub.uy)
- **Montaño, Carlos (1999).** *Microempresa na era da globalização; uma abordagem crítica.* Cortez Editora. São Paulo, 1999.
- **Neffa, Julio César (1998).** *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis.* Lumen - Humanitas. Buenos Aires. 1998
- \_\_\_\_\_ (2003) *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece.* Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo. CEIL - PIETTE / CONICET. Lumen - Humanitas. Buenos Aires. 2003.
- **Palomino, Héctor (2000).** "Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. Del trabajo asalariados a la sujeción indirecta del trabajo al capital. Un ensayo sobre los cambios contemporáneos en las relaciones sociales". En *Revista de Ciencias Sociales.* Departamento de Sociología. N° 17. Set. 2000. pp21.

- **Rodríguez, Juan Manuel (2005).** "Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas". En: *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago de Chile. Oficina Internacional del Trabajo. 2005.* Obtenido en octubre de 2006 en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)
- **ROU, 2005.** *Memoria anual de la Presidencia de la República.* MTSS. Obtenido en octubre de 2006 en [www.presidencia.gub.uy/ Web/MEM\\_2005/MTSS\\_2005.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/Web/MEM_2005/MTSS_2005.pdf)
- **ROUa, 2005.** *Programa Nacional de Microfinanzas y Articulación Productiva.* Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República. Seminario: "Las Microfinanzas en el Uruguay". 13 de setiembre de 2005. Mimeo.
- **Samaniego, Norma (2002).** *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina.* CEPAL. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile. 2002. Obtenido en octubre de 2006 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- **Velásquez Pinto, Mario (2005).** *La protección frente al desempleo en América Latina.* CEPAL. Unidad de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva. Santiago de Chile, 2005. Obtenido en octubre de 2006 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

### Otras fuentes consultadas:

- **Entrevistas realizadas a:**
  - Margarita Seoane. Equipo Técnico de la DINA E – MTSS. 07 de noviembre de 2006.
  - Alejandra Dufrechou. Asesora Económica de la división de la DINA E "Emprendimientos Productivos". 07 de noviembre de 2006.
  - Cecilia Capel. Equipo Técnico del Fondo de Apoyo de Iniciativas Locales – Dirección de Desarrollo Ciudadano – Ministerio de Desarrollo Social. 10 de noviembre de 2006.

## Microemprendimientos en Uruguay

---

- Cecilia Tenaglia. Equipo Técnico del Programa "Proyectos de Opción Productiva" – Dirección de Políticas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social. 10 de noviembre de 2006.
- **Otros:**
  - "2005 - Año Internacional del Microcrédito". Intervención del Ec. Luis Porto, asesor de OPP. Salón Azul de la Intendencia Municipal de Montevideo, 10 de mayo de 2005. Obtenido en octubre de 2006 en [www.anmype.org.uy/docs/Ec.%20Porto Dia del microcredito 2005.pdf](http://www.anmype.org.uy/docs/Ec.%20Porto_Dia_del_microcredito_2005.pdf)