



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

**Tesis Doctorado en Ciencias Sociales
Especialización en Trabajo Social**

**De la responsabilidad con el desempleo, a la
responsabilización del desempleado.**
La irrupción del paradigma de activación-dualizada
en Uruguay

Alejandro Gabriel Mariatti Acosta
Tutor: José Pablo Bentura

2018

*A Eugenia y Matilde,
Porque la vida es una historia de amor.*

Agradecimientos.

A la clase trabajadora, porque su esfuerzo, me permitió estudiar de forma gratuita.

A Eugenia Cabrera y Matilde Mariatti Cabrera.

A mis hermanos y sobrinos, a Nora Morales.

A las/os Profesoras/es que me formaron en todos estos años entre ellas/os, Claudia Danani.

Al Profesor Jorge Notaro por su participación como comentarista en varias instancias del Doctorado.

A mis compañeras/os de trabajo de la UdelaR, del curso Proyecto Integral, a las compañeras del I+D y del Doctorado y a la Coordinadora de la Licenciatura en Trabajo Social Profesora Silvia Rivero.

A Julio Calzada por prestarme el libro de Dardot y Laval, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal (2009)*.

A las estudiantes del Proyecto Integral II "Protección Social, instituciones y práctica profesional" / generación 2018.

A Juan Pascual, Alfredo López Toma, Martín Pizzini y Bruno Gentile, por su crítica constante.

A mi querido amigo y tutor, Profesor José Pablo Bentura Alonso. A él, gracias por esta *aventura*.

Resumen

En el documento que se presenta a continuación, se realiza un análisis sobre los orígenes del desempleo y el desarrollo de su tratamiento por parte del Estado. Su emergencia conceptual, está ligada al proceso de estabilización del mercado de trabajo. Su importancia, promovió diversas formas de abordaje, y la relación antagónica entre el capital y el trabajo colocó el problema de forma perenne. Esto motivó la creación de distintos mecanismos de atención y asignación de responsabilidades, concepciones sobre el mercado de trabajo y los trabajadores, deliberando una batalla por el lenguaje que identificó el problema y estableció prioridades para su conjura.

En Uruguay, al igual que en la economía regional, durante la primera mitad de siglo XX se promovió una batería “clásica” de medidas tales como leyes de jubilación, cajas de auxilio zafra, seguros, subsidios, empleo público, ampliándose los derechos sindicales y de ciudadanía. Desde 1959 sin embargo, debió procesar la transformación del escenario económico y laboral. El estancamiento del agro, la recesión, el endeudamiento externo, como elementos que, junto a la profundización del proceso de mundialización, contribuyeron en la transformación del mercado laboral. Algunas de sus nuevas características fueron la desterritorialización, la tercerización y la flexibilización, con un aumento significativo del desempleo de larga duración. Para atender este desempleo, en el marco del avance de una retórica neoliberal, a partir de los años noventa se consolidan programas portadores del “paradigma de la activación”, desde una nueva forma de atender y entender el desempleo. Una arremetida contra la expresión de pasividad que significaría el subsidio clásico, oponiéndolo al modelo social inversor promoviendo el espíritu emprendedor, encendiendo desde una nueva lógica “activadora” la motivación personal para la inversión y responsabilidad de *sí mismo*. Con este espíritu de “activación”, se desplegarán variadas series de estrategias, que apuntan al desempleado y no al desempleo. La misión fue romper la dependencia del desempleado con el Estado, asignándole responsabilidad como individuo frente al mercado.

De esta construcción institucional nacerá un sistema híbrido y dual, porque primero incorpora características del “paradigma de la activación” a partir de los noventa, creando nuevos programas y re perfilando dispositivos anteriores como el Seguro por Desempleo, para luego en un segundo momento, en 2005, crear una nueva batería de programas para

atender el desempleo de larga duración con el marco del “paradigma de la activación” desde un nuevo ministerio utilizando un algoritmo para identificar y admitir a sus beneficiarios, por atributos personales que denuncian “su pobreza”. Esta peculiar modalidad de atención a poblaciones desempleadas de larga duración, se organizará en función de elementos que evidenciarían el nivel de “empleabilidad” y “capital humano” según cada desempleado, legitimando un abordaje desde el fetiche de la responsabilidad personal, proponiendo un tratamiento terapéutico y moral a la cuestión social.

La atención al desempleo en Uruguay tuvo un período que llamaríamos clásico hasta el comienzo de la década del setenta. La crisis y la dictadura, sentaron las bases para un viraje a partir de los años noventa, como pasaje a una nueva forma de atención, desde el “paradigma de la activación” propio de una hegemonía neoliberal. En 2005, la incorporación de una nueva institución de “combate a la pobreza”, atendió el desempleo de aquellos identificados como “pobres” y promovió el desarrollo de una arborescente propuesta de activación-dualizada, que, alejándose de la responsabilidad “clásica” con el desempleo, caminó hacia la multiplicación de programas, de abordaje focalizado a partir de la responsabilización del desempleado.

Palabras claves

Desempleo, Activación, Capital humano, Dualización, Ethos empresarial.

Abstract

In the document presented below, an analysis is made of the origins of unemployment and the development of its treatment by the State. Its conceptual emergence is linked to the process of stabilization of the labor market. Its importance, promoted various forms of approach, and the antagonistic relationship between capital and labor placed the problem in a perennial way. This motivated the creation of different mechanisms of attention and assignment of responsibilities, conceptions about the labor market and workers, deliberating a battle for the language that identified the problem and established priorities for its conspiracy.

In Uruguay, as in the regional economy, during the first half of the twentieth century a "classic" battery of measures such as retirement laws, zafra aid funds, insurance, subsidies, public employment, expanding union rights was promoted. of citizenship. Since 1959, however, it had to process the transformation of the economic and labor scenario. The stagnation of agriculture, the recession, external indebtedness, as elements that, together with the deepening of the globalization process, contributed to the transformation of the labor market. Some of its new features were deterritorialization, outsourcing and flexibilization, with a significant increase in long-term unemployment. To address this unemployment, within the framework of the advance of a neoliberal rhetoric, from the nineties programs with the "activation paradigm" were consolidated, from a new way of addressing and understanding unemployment. An attack against the expression of passivity that would mean the classic subsidy, opposing it to the social investment model promoting the entrepreneurial spirit, igniting from a new "activating" logic the personal motivation for the investment and responsibility of oneself. With this spirit of "activation", various series of strategies will be deployed, aimed at the unemployed and not at unemployment. The mission was to break the dependence of the unemployed with the State, assigning responsibility as an individual to the market.

From this institutional construction is born a hybrid and dual system, because first it incorporates characteristics of the "activation paradigm" from the nineties, creating new programs and re-shaping the previous devices as Unemployment insurance, and then in a second moment, in 2005, create a new battery of programs to address long-term unemployment with the framework of the "activation paradigm" that implies a ministry

to identify and admit its beneficiaries, for the personal rights that denounce "their poverty". This peculiar modality of attention to long-term unemployed populations was established based on elements that evidenced the level of "employability" and "human capital" according to each unemployed, legitimizing an approach from the fetish of personal responsibility, proposing a treatment therapeutic and moral to the social issue.

The attention to unemployment in Uruguay had a waiting period until the classic until the beginning of the seventies. The crisis and the dictatorship laid the foundations for a journey of the nineties, as a passage to a new form of attention, from the "paradigm of activation" characteristic of a neoliberal hegemony. In 2005, the incorporation of a new institution to combat poverty, addressed the unemployment of those identified as "poor" and promoted the development of an arborescent dual-activation proposal, which, moving away from the "classic" responsibility of the unemployment, walked towards the multiplication of programs, focused approach from the responsibility of unemployment.

Keywords

Unemployment, Activation, Human Capital, Dualization, Business Ethos.

Glosario

AEBU	Asociación de Empleados Bancarios de Uruguay
AFAM PE	Asignación Familiar Ley 18227 Plan de Equidad
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorros Previsionales
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPC	Base de Prestaciones y Contribuciones
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CCDIF	Cajas de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica,
CCDBLC	Cajas de Compensación de Barracas de Lana, Cueros y afines
CCDIFI	Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica del Interior
CCSS	Consejos de Salarios
CECAP	Centro de Capacitación del MEC
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPE	Centro Público de Empleo
CEPRE	Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CNT	Convención Nacional de Trabajadores
COCAP	Consejo de Capacitación
CODICEN	Consejo Directivo Central
DGI	Dirección General de Impositiva
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DINESIL	Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar

FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDES	Fondo Nacional de Desarrollo
FRL	Fondo de Reconversión Laboral
GPS	Gasto Público Social
JUNAE	Junta Nacional de Empleo
ICC	Índice de Carencias Críticas
ICIR	Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales
INACOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LACE	Liberal Aperturista Concentrador y Excluyente
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estado Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PIT CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRIS	Proyecto de Infraestructura Social
PROCLADIS	Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad
PROIMUJER	Programa de Capacitación Laboral para Mujeres
PROJOVEN	Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes
PTRC	Programa de Transferencia de Renta Condicionada
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
REDIU	Red de economistas de izquierda
SICLAB	Sistema de Información de Calidad Laboral
TIL	Técnico en Inserción Laboral
TOOV	Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional
TUS	Tarjeta Uruguay Social
TXU	Trabajo por Uruguay
UCC	Uruguay Crece Contigo
UTE	Usinas y Transmisiones Eléctricas
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
YBND	Ingreso Bruto Nacional Disponible

Tabla de Contenidos.

Introducción	14
Aspectos Metodológicos	21
Capítulo 1. El trabajo y el “capital humano”	29
1.1 Hacia una teoría del Estado. De un Estado restringido a un Estado ampliado.....	30
1.2 Metamorfosis del escenario laboral. Posguerra, revolución informacional e individualización.....	35
1.3 Capital humano, emprendedurismo, gerenciamiento y activación: claves para comprender el tratamiento del desempleo.....	54
Capítulo 2. La creación de empleo en Uruguay. 1900-1958	77
2.1 Antecedentes de la atención al desempleo en Uruguay.....	79
2.2 La creación de empleo en Uruguay en el período entre guerras.....	82
2.3 El impulso modernizador y el fin de una “ <i>belle époque</i> ”.....	84
Capítulo 3. El surgimiento del desempleo de larga duración. 1959-1989	88
3.1 La crisis de 1959.....	90
3.2 La injerencia internacional y los intentos de planificación.....	95
3.3 La contracara como crisis política.....	106

3.4	La dictadura cívica militar y el saldo para el mundo del empleo.....	110
3.5	La vuelta a la democracia en la segunda mitad de los años ochenta.....	116

Capítulo 4. Primer momento del avance del paradigma de la activación. 1990-2004.120

4.1	La década de los noventa. La focalización de la política social, la integración regional y la reforma del estado.....	125
4.2	El problema del desempleo en Uruguay. 1985-2005. La creación (1984-1998) y destrucción del empleo (1998-2003).....	133
4.3	La Creación de la Junta Nacional del Empleo, la Ley 16.320 y el Fondo de Reversión Laboral.....	146
4.3.1	Ejes de las propuestas desde la DINAE.....	155
4.4	Actividades Comunitarias y Jornaleros Solidarios.....	162

Capítulo 5. Segundo momento de avance del paradigma de la activación. 2005-2018.....165

5.1	Victoria del “progresismo” y la activación dualizada: el MIDES y el INEFOP	167
5.2	La creación de Ministerios de Desarrollo Social y PTRC en América Latina.....	173
5.3	2005-2007 el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y programa “Trabajo por Uruguay”.....	179

5.4	2008-2018 El Plan de equidad y programa Uruguay Trabaja.....	199
5.5	Creación de INEFOP 2008-2018 y modificación del Seguro por Desempleo	219
5.6	Creación de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral del MIDES: 2010-2018.....	226
5.7	Creación del Programa Jóvenes en red y Yo estudio y Trabajo. Los Ni-Ni y los Si-Si.....	234
5.8	Creación de INACOOP y su relación con el emprendedurismo ...	241
5.9	Coyuntura actual.....	243
Capítulo 6. Conclusiones.....		246
Bibliografía.....		267
Fuentes.....		281

Introducción

La economía es el método. El objetivo es cambiar el alma
Margaret Thatcher

No es una novedad, pensar en el llamado desempleo como un problema. Sin embargo, lo que ésta investigación se propuso, fue conocer las formas por medio de las cuales se identificó y atendió ese desempleo, las concepciones de sociedad que estaban detrás de cada diagnóstico y los fundamentos que tenían sobre el ser humano.

Los antecedentes de investigaciones sobre el mercado de trabajo en Uruguay son vastos y variados, porque el tramo de historia elegido para este documento es extenso¹. Al inicio del documento se colocan elementos que habilitan una mirada sobre el origen del trabajo como mediación ontológica, devenida mercancía en el capitalismo y que conocemos con el nombre de empleo. Este proceso significó un desarrollo tendiente a la construcción de población trabajadora como contingente estable, como forma de estabilizar la producción. Entre otros mecanismos, se utilizó el salario para controlar las fluctuaciones de este escenario en construcción. La creación del sector asalariado, fue un camino dialéctico, adoquinado de “castigos y retribuciones”. La fábrica y el desarrollo urbano e industrial por un lado y, el desarrollo de la moderna ciencia por otro, en particular de la utilización de métodos estadísticos, como describe Topalov (1990), permitirá conocer tasas, controlar y delimitar mano de obra, organizar el tiempo de la producción, el trabajo y el no trabajo, su potencialidad y su alcance, su cuidado y su baldío. Es entonces como explica Grondona (2009) que el desempleado, el inempleable, el subempleado o el trabajador casual, se recortan contra el trasfondo normalizador del empleo como estrategia “normal” de sobrevivir. El desarrollo del modelo industrial, fue la condición para el surgimiento de una población asalariadamente masificada, que construyó ciudadanía en torno al crecimiento económico y el desarrollo de un modelo Taylorista-Fordista-Keynesiano y el Estado de Bienestar.

¹ Han sido de valioso aporte, por nombrar algunos; Amarante y Arim (2004); Amarante y Brucheli (2008); Amarante y Gomez (2016); Azar, Bertoni, Torrelli (2010); Bonino Gayoso y García Repetto (2013); Bonino Gayoso (2009); Cures (1998), (1994); Freqa (1985); Ibarra (2010); Jacob (1984), (1983), (1981), (1969); Lasida y Pereira (1997); Notaro (2005); Notaro, Álvarez, Failde (1984); Notaro y Canzani (1984); Olesker (2001); Sapriza (2004); Sarachu et al (2010); Supervie y Pucci (2008).

Las condiciones adversas a mediados de la segunda mitad del siglo XX, con recesión generalizada en los países centrales, generó la emergencia del ajuste. Las Tesis del informe de la Trilateralidad, serán el preámbulo para el avance neoliberal y la especulación financiera. La recomposición productiva del capitalismo tardío, tuvo la suba del precio del petróleo como parte del proceso especulativo coyuntural. Las posibilidades que ofreció la revolución informacional para sostener el lucro, promovieron un creciente proceso de metamorfosis laboral tendiente a la especialización, la flexibilización y la desregulación, que devino a fin de siglo con aumento del desempleo de larga duración en una economía mundializada.

Los sistemas clásicos de bienestar han sido cuestionados y una nueva lógica civilizatoria, propia del avance neoliberal, introduce esta perspectiva que apunta a transferir la responsabilidad del desempleo de larga duración hacia el sujeto y su relación con el mercado de trabajo. Es el comienzo del “paradigma de activación”, como lógica de “solución personal”, con “trajes a medida” de capacitación laboral y reconversión personal. Será una característica central de este paradigma la incorporación del concepto de “capital humano”, propio del “espíritu empresarial” con una creciente preocupación sobre el “nivel de empleabilidad”, promoviendo en el desempleado una actitud emprendedora y responsable ante un asunto que “le pertenece”.

Se trabajará específicamente este proceso nacional, haciendo una recopilación histórica de la atención al desempleo. El surgimiento de un temprano Estado de Bienestar a inicios de siglo XX (Supervielle y Pucci, 2008), permitió la creación de prestaciones monetarias como cajas de auxilio, subsidios, seguros por desempleo, empleo público e inversión pública, en una coyuntura con desarrollo económico halagüeño, preocupación reguladora de tipo keynesiana y un mercado mundial bélicamente incierto que favoreció la industrialización por sustitución de importaciones. Este escenario caracterizó el tránsito hasta la primera mitad de siglo XX, en torno al crecimiento industrial. En Uruguay el censo empresarial de la década del cuarenta constató un exponencial desarrollo fabril, acompañado de mejoras legales-sindicales para los trabajadores en el marco de la creación de los Consejos de Salarios. Los sindicatos de los trabajadores se vieron fortalecidos y se amplificó la ciudadanía.

Sin embargo, la recesión que comienza en 1959 alterará el porvenir de la “Suiza de América” y provocará la reacción desde varias filas, incluso dentro del partido de gobierno. La crisis dejará consecuencias arrastradas hasta la actualidad, como el endeudamiento externo y el desempleo de larga duración. Para atender este desempleo, habían sido creados diversos dispositivos por ramas de actividad como forma de salvaguardar la mano de obra especializada en rubros de exportación (lana, carne, cuero). También había sido creado el Seguro por Desempleo, ideado en la década del treinta y consolidado en los cincuenta, con modificaciones en 1962 y en los ochenta a impulso de la dictadura cívico-militar. Sin embargo, estos mecanismos pronto dejaron de tener la altura necesaria como dique de contención, para el desborde de una situación que inundará los cinturones de las ciudades. Al finalizar la dictadura cívico-militar, la pobreza, los asentamientos irregulares y el desempleo, habían crecido como nunca.

Los años siguientes significaron un escenario de ajuste neoliberal que, junto a las recomendaciones del Consenso de Washington, promovieron el desembarco de nuevos modelos de atención a la pobreza y el desempleo. En Uruguay este paradigma cobrará vigor en la década de los noventa y será el inicio de una nueva modalidad en la atención al desempleo que ganó espacio sin que ello significara el abandono inmediato del modelo clásico, sino, procesando una re-calibración (Pierson, 2006) de algunos programas anteriores y creando un complemento de propuestas, que promovieron el “*hágase cargo de sí mismo*”. Este nuevo espíritu es característico del “estado social inversor” en los términos de Giddens (2000), que irrumpe a partir de los años noventa, buscando independizar al sujeto de las prestaciones estatales, transfiriéndole responsabilidades frente al mercado de trabajo, como lógica que supone un asunto sobre desempeños individuales en la competencia privada y el aprovechamiento de las oportunidades. Las oportunidades para unos son desgracias para otros generalmente. Para los desgraciados del mercado de trabajo se los atenderá con asistencia en versiones focalizadas y con presupuestos residuales, como mecanismos de “combate a la pobreza”, con un creciente carácter punitivo, de ejecución tercerizada y tono gerencialista como sesgo tecnocrático con el que se lo intenta investir de neutralidad. Esto, como expresión de la reforma del Estado con intenciones de volverlo más eficaz, eficiente, desconcentrado en su administración y competitivo, siempre en relación con el mercado.

Particularmente en Uruguay, con la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y el Fondo de Reversión Laboral (FRL), a partir de los años noventa la atención al desempleo tendrá un cambio de timón. El Fondo de Reversión Laboral, donde los trabajadores en actividad financian con un porcentaje de su sueldo la capacitación para quienes están desocupados, “activando” a los trabajadores formales a cubrir desde el salario la “activa” reversión laboral que el mercado demanda al desempleado, responsabiliza al trabajador en actividad que debe financiar este recambio, socializando el costo de esa reversión y responsabiliza al desempleado de su desempleo, por la falta de “capital humano”. Esto significó el inicio de una nueva batería de acciones identificadas como políticas de “activación”.

Siguiendo a Serrano, Crespo y otros (2013; 2012; 2009; 2007), identificamos al paradigma de la “activación”, como el promotor de una atención individualizante e individualizada, con el fin de modificar la actitud del desempleado y atendiendo la cuestión social desde una dimensión psicológica. Es propio de este paradigma la promoción de cursos de capacitación para el mercado de trabajo. Es importante aclarar que, hacer un curso de capacitación específica para un trabajo existente tiene una direccionalidad laboral específica. Pero a lo que nos referimos con “activación”, es hacer un curso para que el sujeto aprenda a volver al mercado a buscar el empleo que no existe, con el supuesto de que ese curso de adiestramiento genérico solucionara un asunto que remite más allá de sí mismo. El abordaje que propone la salida autónoma, identificando como capital transversal el desarrollo hacia una reversión como emprendedurismo, por ejemplo, o el entrenamiento para facilitar la búsqueda de empleo y la preparación de entrevistas de trabajo, el diseño del perfil laboral como estética de la venta del trabajador, la planificación del proyecto de vida y la construcción del curriculum laboral. Todo esto formará parte de los nuevos dispositivos para el abordaje del desempleo de larga duración. Este proceso fue acompañado con la creación de una figura legal que permitió el surgimiento de la empresa unipersonal y más adelante del monotributista. También el florecimiento de nuevos roles educativos para el abordaje del desempleado, por ejemplo, el Técnico en Inserción Laboral, el *coaching* y el Terapeuta Ocupacional.

Se presenta, además, el desarrollo arborescente que tuvo con el triunfo de la izquierda y la creación del MIDES la atención al desempleo en Uruguay. La relación del MIDES con el desempleo será más que elocuente como representante de este viraje institucional en la

modalidad de gestionar el desempleo. Dentro de esta cartera se diseñaron desde el inicio programas de empleo transitorio que habían tenido sus antecedentes o protoformas en programas municipales de la capital del país como *Girasoles* o *Barrido Otoñal* y que ahora atenderían la emergencia como primera respuesta del nuevo gobierno. *Trabajo por Uruguay* y *Uruguay Trabaja*, junto a los programas de la *DINESIL*, tendrán una relevancia sustancial como nuevo espacio de atención al desempleo de larga duración, pero, desde una nueva delimitación de población, identificada como “vulnerable”, es decir que está dentro de la población comprendida en el rango establecido por el Índice de Carencias Críticas (ICC), lo que parece inaugurar una propuesta que, manteniendo el paradigma activador de los noventa, inaugura una gestión de carácter dual. La activación irrumpe como paradigma para atender el desempleo a partir de los años noventa y en 2005, se construye un abordaje dualizado, para el desarrollo de programas de “activación” destinado en exclusividad a la población ICC, con perfil “inempleable”, según las evaluaciones de egreso y las expectativas de los propios participantes de estos programas.

Este proceso expresa el conflicto distributivo en una sociedad con antagonismos sin resolución. Los fundamentos ideológicos que sostienen la política, se concretan en límites, distribuciones y juicios. Conocer las modalidades de atención al desempleo, permite reconocer modelos de desarrollo, interpretaciones sobre lo humano y escenarios diferentes para actores con intereses antagónicos. Importan los fundamentos, desde donde construyen el problema, independientemente de sus éxitos o fracasos como propuestas.

El tema es convocante de por sí, inclusive hasta para hacer ciencia ficción y futurología. El desarrollo de la informática permite hacer elucubraciones de todo tipo entorno al empleo y su desaparición. Todo parecería indicar que pensar el fin de empleo es igual a pensar el fin del capitalismo, algo que no parece estar en los planes de nadie y que, como escenario de desaparición, ocupa un rango amplio de posibilidades que va desde la barbarie hasta la broma. La creación de robots y software, no hacen más que exprimir al máximo la potencialidad humana, ahorrando la mayor cantidad de trabajo vivo, sin poder deshacerse de él, algo que resulta una maldición para ambos polos del conflicto. Los estudios prospectivos sobre la importante cantidad de empleos que dentro de diez años no tendrán validez pues una máquina se encargará de hacerlo, son parte del temor de nuestro tiempo. El empleo o la falta de empleo, seguirá siendo noticia y su centralidad es terreno fértil para la investigación de las ciencias sociales, por la heteróclita

diversificación que este campo puede desarrollar. Eso es motivación determinante para la elección del tema, pues ¿a quién sino a las ciencias sociales, le compete atender este proceso?

El problema central es conocer el sentido que orienta la modalidad de atención al desempleo en Uruguay, con la sospecha de que una forma clásica de abordaje, es irrupida y no interrumpida, en los años noventa, por un nuevo paradigma “activador”. Pero que en 2005 es ampliada con la dualización de ésta activación iniciada en la década de los noventa.

La hipótesis que se plantea es que la atención con características “clásicas” a los desempleados en Uruguay, sufre una doble mutación. Primero en los años noventa con la creación de políticas de activación y a partir de 2005 dualizándose desde la creación de programas de inserción socio-laboral del MIDES, aumentando la oferta de programas ya existentes. A su vez, algunos programas del MTSS fueron re-perfilados y funcionan como puente entre un ministerio y otro, junto a la paulatina modificación sustancial del Seguro por Desempleo, que pasó, de ser una prestación exclusivamente económica antes de los noventa, con obligatoriedad en la asistencia a cursos de reconversión laboral a partir de los noventa y con una nueva forma de pago a partir de 2008, decreciendo a medida que el plazo del seguro transcurre, como forma de promover la urgencia “activadora” y la “no dependencia”.

La ampliación de las propuestas de “activación”, como creación de nuevos dispositivos “dualizados”, discriminando a los trabajadores desempleados en dos categorías, una que va a ser atendida por el MIDES y la otra continuara atendida por el MTSS, suponen, en primer lugar, la aprobación al modelo de gestión social iniciado en los años noventa, y, en segundo lugar, una nueva delimitación poblacional, evidenciando un diagnóstico que supone descubrir nuevas problemáticas que requieren una nueva institucionalidad para su abordaje focalizado, con creciente incorporación de componentes de “activación” en los diferentes dispositivos.

La presencia de componentes de “activación”, se da también en cursos de saberes específicos para el desempeño de un oficio, pero es claramente protagónico en saberes transversales entendidos estos como necesarios para conseguir cualquier empleo y muy

vinculados a la disciplina. Cada uno de estos dos componentes tienen un lugar distinto para cada programa según su nivel de focalización a partir de perfiles personales, consolidando; por un lado, una puerta para la reconversión laboral desde cursos con predominancia de saberes específico-instrumentales en el marco de MTSS para recientes desempleados y, por otro, una puerta de atención a población que padece el desempleo de larga duración en el marco de MIDES. Este contingente último será atendido desde dispositivos con mayor presencia de saberes transversales, con intenciones disciplinadoras, moralizantes, en procura de la mejora en el aspecto actitudinal, estético y emocional del desempleado.

En algún punto, también la hipótesis gira entorno a si esto significa una renuncia definitiva al pleno empleo como mecanismo integrador y como consecuencia, la consolidación en leyes de estas propuestas que atienden el desempleo de forma focalizada, psicológica, dual y transitoria, como la institucionalización de una nueva malla de protección social de sesgo individualizante.

El Objetivo propuesto en la investigación es analizar los fundamentos de las políticas de atención al desempleo e inclusión socio laboral, tanto del MTSS como del MIDES entre 1990 y 2018, para contrastarlo con el proceso anterior. Específicamente, caracterizar los diferentes programas de ambos ministerios, conociendo las concepciones presentes en los diferentes diseños de programas, a quienes están dirigidas las acciones, cuáles fueron las evaluaciones realizadas y las modificaciones necesarias. Analizar y explorar los fundamentos y justificaciones que promueven la atención “activadora”, personalizada y de contención emocional, apuntando a la capacitación y la búsqueda de ampliación de “capital humano”. Relevar y comparar con el pasado previo a la década de los noventa, la presencia de componentes de “activación” y lo que significó el cambio en las formas de atender el desempleo posterior a 1990, con una re-calibración (Pierson, 2006) “progresista” en 2005.

Aspectos metodológicos.

El campo problemático de esta investigación es la atención al desempleo en Uruguay entre principios de siglo XX e inicios del siglo XXI, entendiendo el desempleo como situación no deseable en una economía que paulatinamente ha estabilizado la condición de asalariado, y la forma de sobrevivencia es en términos generales la del trabajo asalariado formal e informal. Por lo tanto, comprender su construcción y atención, significó entender el conjunto de relaciones jurídico institucionales que permitieron la emergencia en primer lugar del desempleo como una situación problema a ser atendida, cuál fue el sentido o cuales fueron los fundamentos ideológicos para el abordaje y las formas por medio de las cuales se realizó la gestión.

Es este entonces, un análisis exploratorio y sistemático de Leyes², Decretos, Normas y Sanciones, y entrevistas a informantes calificados, que conjuntamente con el estudio de fuentes documentales sobre evaluaciones, difusión institucional, documentación periodística, entrevistas mediáticas y teorías de alcance medio, permitió encontrar respuestas a las hipótesis planteadas, por medio del principio del punto de saturación.

Para el proceso de investigación se ha utilizado una metodología de carácter cualitativo, que guio la recolección, la producción, el tratamiento y análisis de los datos necesarios para comprender el problema. Se procuró colocar interrogantes sobre los procesos de redefinición de los orígenes, las causas del desempleo y las modalidades de atención, desde mediados de fines de siglo XX a comienzos del siglo XXI. Corresponde no desatender el significado desde este desarrollo histórico, como parte y expresión del proceso de modernización surgido en los últimos doscientos años, pues su desarrollo le otorga un dinamismo inédito.

Para este estudio fue identificado en el tiempo, la conformación de dos períodos, divididos por un proceso de transformación que fue sometiendo a cuestión, la primera mirada más clásica de atención al desempleo, inaugurando un enfoque que, tratando de superar la mirada clásica, irrumpe con un tono que interpela al desempleado, ubicándolo en un nuevo lugar de responsabilidad personal, como advirtiendo un ajuste de eficiencia en la

² Ver página 117 de este documento, Tabla número 2 elaborada a partir de Leyes, decretos y creación de instituciones y normativas.

gestión que lo atiende, adecuándolo a la crisis y la deuda (Lazzarato, 2013). Suponerlo deudor permite convertirlo en responsable. Pero en términos metodológicos, los dos paradigmas funcionan como representaciones ideales de dos momentos, uno previo y otro posterior. Es la emergencia del momento posterior que se impone como crítica al primer paradigma, y que ofrece este nuevo abordaje al desempleo, a partir de la caída del velo de la ignorancia (Rosanvallon, 2001), más atento a detalles personales que otrora pasaban inadvertidos. Para la asistencia esto significó el principio de una modalidad de atención que acentúa la preocupación por la individualidad.

En relación al marco teórico, se han realizado diálogos y encuentros entre autores diversos que en algunos casos pueden representar perspectivas diferentes, pero que en este trabajo han permitido establecer una comunión de significados, capaz de constituirse como el arsenal heurístico del marco conceptual. En este sentido, las reflexiones marxianas sobre los problemas de la sociedad capitalista, la tendencia decreciente de la tasa de lucro, la desigualdad intrínseca y el pauperismo, han sido amalgamadas con la riqueza reflexiva, descriptiva y conceptual sobre la creación del salariado que realizan Karl Polanyi (1992) y Christian Topalov (1990) y la interpretación de las metamorfosis de la cuestión social propuestas por Robert Castel (1997). Este marco más genérico de creación de la sociedad salarial, habilitó la comprensión y el tratamiento de la subjetividad que Michel Foucault (2008) conceptualiza como “tecnología del yo” y “gubernamentalidad” (1987). Estas nociones, luego permitieron comprender el surgimiento de las novedosas explicaciones sobre el “capital humano”, la inversión en *sí mismo*, el emprendedor y las competencias laborales personales (Crespo y Serrano, 2007), (Lopez Ruíz, 2007), Zangaro, 2010 y 2010).

El telón de fondo de este proceso de fin de siglo XX y comienzo del siglo XXI, ha sido el ajuste estructural económico mundial (Mandel, 1990, 1986, 1982), la metamorfosis del mundo del trabajo y el desprestigio sobre el rol del Estado. Las reflexiones de Anthony Giddens (2000) sobre el alcance de la gestión del Estado contemporáneo, significaron riqueza conceptual y a la vez fuente.

La construcción del objeto ha sido en todo momento entendida como un proceso dinámico que no tiene un final más que formal y donde los límites de las distintas etapas de trabajo son siempre fronteras débiles. El desempeño metodológico ha sido realizado desde un

tratamiento que toma como marco temporal un contexto histórico amplio como análisis de largo plazo. Para ello entonces, fue necesario trabajar con conceptos y categorías que permitieran aproximarse a lo largo de más de un siglo de historia nacional. Las Leyes, Decretos, Normas y Sanciones, dieron cierto margen de regularidad para manejar los datos y darle encuadre. El hecho de utilizar ordenamientos legislativos y jurídicos de carácter nacional, otorga un campo empírico y una dimensión estructural, concreta y representativa como fuente.

Los fundamentos metodológicos realizados y la serie de pasos implementados en el proceso de investigación han sido variados, pues *“La reflexión metodológica debe presentar la mayor gama posible de procedimientos epistemológicos, teóricos, morfológicos y técnicos, para colocarlo a disposición de investigadores de las disciplinas particulares.”* (De Bruyne et al, 2005; 28)

A modo de síntesis y como ya fue indicado en el apartado anterior identificado como “Introducción”, el contenido sucinto de cada capítulo presenta, primeramente, la identificación de dos períodos históricos. Esta interpretación teórica permite una separación temporal entre dos formas paradigmáticamente distintas de atender el desempleo. Si bien esta separación temporal funciona como límite ideal, es notorio en términos concretos y empíricos que, el comienzo de lo que se identificó como segunda etapa (1990-2018) tiene un límite difuso y solapado en lo que se identifica como el final de la primera etapa (1900-1989). Es así que a partir de los años sesenta del siglo XX comienzan algunas de las expresiones que indican las señales de su temprano nacimiento.

Sin embargo, el primer paradigma parece tener continuidad hasta la actualidad, dando como resultado una transición que expresa la convivencia de ambos paradigmas. Esta convivencia otorga un carácter híbrido y peculiar amplificando la riqueza a ser estudiada. Esta periodización temporal entre el antes y el después de los años noventa no fue casual y estaba acompañada con el desarrollo de la economía política mundial, comprendiendo su expresión vernácula como parte de aquel proceso global.

Esta separación ideal entre dos momentos, obedece a la bisagra que significó el avance a partir de los años noventa de la retórica neoliberal. Su hegemonía trajo una nueva modalidad de atender y entender el desempleo, consolidándose bajo su paraguas,

programas portadores del “concepto de pobreza” (Domínguez Uga, 2004) como el “paradigma de la activación”. En los términos propuestos por Giddens (2000) una arremetida de carácter “social inversor” contra las expresiones de pasividad que significaría el subsidio del “bienestar clásico” propio del periodo anterior, proponiendo el espíritu emprendedor y “encendiendo” desde una nueva lógica “activadora” la motivación personal del desempleado, para que éste, apueste a la inversión en sí mismo, convocado para que asuma la responsabilidad de su desempleo.

El primer período, identificado como “bienestar clásico” tuvo legitimidad hasta el comienzo de la década del sesenta. La economía mundial, la crisis de 1959 y la dictadura cívico militar de 1973-1985, sentaron las bases para un viraje a partir de los años noventa, como pasaje a una nueva modalidad que ubicamos con el nombre de “paradigma de la activación” muy en armonía con una hegemonía neoliberal, de carácter eficientista y privatista, que rápidamente individualizó y despolitizó la llamada cuestión social volviéndola cuestión individual. Los años siguientes significaron un escenario hostil de ajuste, que, junto a las recomendaciones del Consenso de Washington, promovieron el desembarco de nuevos modelos de atención a la pobreza y el desempleo con vigencia hasta nuestros días.

El desarrollo del modelo industrial del primer período, sobretudo en la década del cuarenta de siglo XX, fue la condición para el surgimiento de una población asalariadamente masificada, que construyó ciudadanía en torno al crecimiento económico motivado por el modelo de desarrollo Taylorista-Fordista-Keynesiano y el Estado de Bienestar o, también, como desarrollo de países dependientes en el marco de una política de sustitución de importaciones a nivel nacional como fue el caso de Uruguay. Sin embargo, las condiciones adversas a mediados de la segunda mitad del siglo XX para nuestro país, con recesión generalizada en los países centrales, motivó la emergencia del ajuste. Las posibilidades para la recomposición productiva y la tasa de lucro que ofreció la revolución informacional, promovieron un creciente proceso de metamorfosis laboral tendiente a la especialización, flexibilización y desregulación, que devino a fin de siglo en aumento del desempleo de larga duración en una economía mundializada. Los sistemas de bienestar clásicos han sido cuestionados y una nueva lógica civilizatoria, propia del avance neoliberal, introduce la perspectiva que apunta a transferir responsabilidad al desempleado de larga duración por su relación con el mercado de trabajo.

En este sentido, como expresión concreta de este devenir, el confluir de ambos paradigmas logró una síntesis híbrida en la actualidad, que incidió para que los dispositivos destinados a la atención con características “clásicas” hacia los desempleados en Uruguay, sufrieran una doble mutación. Primero en los años noventa con la creación de políticas de activación y, a partir de 2005 dualizándose desde la creación de programas de inserción socio-laboral desde el MIDES que solo atiende ciudadanos con ICC. La consecuencia fue el aumento de la oferta de programas, la transformación de algunos ya existentes y el re perfilamiento de otros vinculados al MTSS, haciéndolos funcionar como puente entre un ministerio y otro.

El propósito de este estudio ha sido la identificación y el análisis de las transformaciones institucionales en relación a la atención al desempleo como carácter socio histórico de este desarrollo que hemos periodizado para identificar el pasaje. El dominio empírico ha sido constituido a partir del conjunto de Leyes, normativas y Decretos que orientaron la creación de instituciones, las estrategias y modalidades de atención, la información estadística y los documentos académicos, algunos con objetivos más específicos que el propuesto para este documento, pero que por su especificidad permitieron un proceso de aproximaciones sucesivas al campo, de lo general a lo particular.

En lo que respecta al polo técnico, la recolección de datos no desatendió el hecho de que *“(…) un dato nunca es verdadero en sí mismo, sino que tiene utilidad o pertinencia en relación con una problemática, con una teoría y con una técnica, en suma, con una investigación”* (De Bruyne et al, 1991: 210). Por más ricos que fueran los datos, nunca alcanzarían a responder adecuadamente a cuestiones para las que no fueron contruidos. (De Bruyne et al, 2005: 210). La construcción de los datos, supuso esquemas conceptuales cargados de teorías que sirvieron de base. La comprensión de los datos se hizo a partir de un análisis que buscó una significación particular en términos socio históricos al conjunto de mediaciones como síntesis de múltiples determinaciones. La recolección de información primaria privilegió el uso de fuentes secundarias. La fuente fue convertida en dato, a partir de la selección realizada y en relación a la problemática planteada en la investigación. Este proceso de selección como aprehensión, permitió posteriormente, bucear en el campo teórico por su pertinencia con las hipótesis planteadas.

También ha sido un valioso aporte el análisis de la interpretación sobre el origen del problema del desempleo a partir de discursos y reflexiones de actores clave en la economía nacional tales como las autoridades nacionales de diferentes períodos de gobierno, los representantes de las cámaras empresariales, los organismos internacionales o los líderes sindicales representantes de la central de trabajadores.

Otro aporte sustantivo fue el estudio de la construcción de la situación de desempleo como problema a partir de los perfiles diseñados en las diferentes convocatorias y llamados para desempleados, es decir, cómo eran convocados los beneficiarios de los programas de atención al desempleo. Dichas convocatorias tenían en su descripción una interpretación sobre el problema y fundamentos ideológicos que otorgaban sentido a la acción y que explicaban sobre quienes caía la responsabilidad de la desgracia del desempleo. Las reglamentaciones, requerimientos administrativos, límites etarios o de género, evaluaciones e instrumentos que le dieron legitimidad y forma institucional a la atención del desempleo desde principios de siglo XX hasta entrados los primeros tres lustros del siglo XXI, representaron objeto de interés para esta investigación.

En el transcurrir de este proceso investigativo, se ha desplegado el uso de diversas técnicas de recolección de datos. La jerarquización de esta información fue tendiendo a ordenar las fuentes documentales, priorizando la legislación y la creación institucional como estructura jurídica y soporte formal que identifica el desempleo como problema a ser atendido. Las Leyes, Decretos y Normas, que crearon institucionalidad y abordaje representan la columna vertebral del análisis realizada aquí. Pero también tuvo vital importancia el caudal de documentos institucionales, las evoluciones de programas, las entrevistas a "informantes ocasionales" e "informantes centrales" (Guber, 2005:86), la información periodística y la estadística, manuales y protocolos, que dieron sustantividad a los espacios formales, seleccionando contenidos, cantidades, pareceres y ensamblándose en aquellas posibilidades legales e institucionales. Las entrevistas en profundidad a informantes "centrales" tales como agentes profesionales y cargos de confianza política, generalmente directores de programas y responsables de la gestión, fueron de formato libre o semi-estructurado sobre el tema convocante, permitiendo que el entrevistado expresara su parecer, pero con la convicción de no caer en "*la ilusión de transparencia*" (Bourdieu et al, 1975).

Las fuentes de aproximación permitieron comprender el sentido de la atención, los fundamentos ideológicos que sustentan el abordaje, la legitimación de prácticas, el uso de técnicas, la orientación a operadores, así como el diagnóstico sobre los orígenes del problema del desempleo. Esto último como polaridad entre una identificación que entiende el asunto como colectivo-estructural, y otra como privado-individual.

Las entrevistas realizadas en el marco de otras investigaciones como: José Pablo Bentura Alonso Tesis Doctoral. *“La cuestión social en la era progresista”* FLACSO 2012 y Entrevistas del tipo “Grupo Focal” para el proyecto I+D financiado por CSIC, 2017 – 2019 *“La activación como estrategia de combate a la pobreza”*, han sido un gran aporte. También es importante resaltar que fueron recabadas de la prensa escrita nacional un gran caudal de entrevistas, siendo un facilitador la enorme difusión mediática actual.

El enfoque teórico metodológico, se propuso realizar una trama discursiva que pudiera hilvanar diferentes coyunturas y momentos de la historia, encontrando para ello mediaciones y conexiones de sentido, ordenadas de lo general a lo particular. Para tal propósito, se elaboraron previamente “Tablas” que permitieron la exposición sistemática de características conceptuales y datos para el campo de estudio a nivel nacional. Tablas que, supusieron un trabajo exhaustivo que permitió primero extraer analíticamente las características fundamentales de cada modelo de atención al desempleo para luego poder identificar en las Leyes, Decretos, discursos etc. a nivel nacional, cuando una acción, regulación o discurso, correspondía a un modelo y cuando a otro, funcionando como pasaje de un momento abstracto a uno más concreto, de un concreto sensible a un concreto pensado (Mariatti, 2005).

La “Tabla número 1”, da cuenta de un momento abstracto, previo a la recolección de datos, donde se estableció una caracterización a partir del trabajo analítico apoyado en el análisis bibliográfico y buscando con exhaustividad, los rasgos más destacados de cada paradigma, discriminando las políticas de activación del Estado “Social Inversor”, de las políticas pasivas propias del Estado “Bienestar Clásico”. El tratamiento de lo concreto fue modificando este cuadro inicial a partir del movimiento del objeto, que desde el trabajo analítico permitió la construcción, en un segundo momento menos abstracto, de la “Tabla número 2”.

La “Tabla número 1”: identifica la diferencia entre dos paradigmas que tienen una interpretación distinta sobre la intervención del Estado, distinguiendo entre:

- El Estado de “Bienestar Clásico” como Política activa de subsidios, generación de empleo público vinculado a una intención de intervenir sobre el desarrollo regulando el mercado de trabajo, y; por otro lado,
- El Estado “Social Inversor” como Política de empleos transitorios en un escenario con desempleo de larga duración, con énfasis en la activación del sujeto y su reconversión laboral, que busca abordar aspectos subjetivos como la actitud y objetivos como la capacitación obligatoria, muchas veces como contraprestación al cobro de beneficios.

La “Tabla número 2” fue creada para organizar las Leyes, Decretos, Normas y propuestas institucionales a nivel nacional utilizadas para atender el desempleo, a lo largo del período establecido para la investigación, a partir de la diferenciación paradigmática y conceptual expuesta en la “Tabla número 1”.

“La Tabla número 2” es un esfuerzo por delimitar en ejemplos concretos a nivel nacional, las expresiones conceptuales vertidas en la primera tabla y el pasaje de un tipo de paradigma más “clásico” a uno “social inversor”. Se buscó sistematizar el cúmulo de expresiones que a lo largo del período establecido para esta investigación fueron dándole forma a la atención al desempleo.

La teoría, las categorías de análisis, el modelo y el conjunto de explicitaciones teóricas hacia un objeto precisamente determinado, dieron sentido y ubicación a los datos recogidos, tendientes a desenvolver reflexivamente, aquel proceso histórico inmanente a la realidad. Para su exposición se procuró realizar un recorrido que situó al objeto de estudio en términos históricos. Por esta razón fue muy importante la articulación dialéctica entre momentos de superación y contención.

Indagar sobre sus causas internas y su desenvolvimiento, sus fundamentos, la fuente de su movimiento, sus contradicciones, su razón de cambio y sus similitudes, supone alcanzar el análisis “*del alma viva*” (Netto, 2004:120), tratando de reproducir idealmente en las categorías, el proceso inmanente a la realidad. “*Así, el método dialéctico solo se*

realiza plena y rigurosamente en la captación total del movimiento histórico en sus contradicciones constituyentes” (Lukács apud De Bruyne et al, 2005; 67)

(...) partimos de la concepción general que fue enunciada por Engels, según la cual la Economía Política, ‘en sentido más amplio, es la ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio de medios materiales de subsistencia en la sociedad humana’ (...) la ‘Economía Política’ es la ciencia de las leyes sociales de la actividad económica” (Braz, Netto, 2011).

Con respecto a la narrativa del texto, se intentó articular un estilo “académico” con pretensiones de ser más nocional y habilitante de cierta ruptura con el sentido común, sin embargo, aun sabiendo que este documento tiene destino académico y no de difusión masiva, se trató de preservar un estilo “literario” que sin perder rigurosidad permite una lectura más amena (Ver De Bruyne et al, 2005: 160).

Por último y no menos importante, el documento contempla la universalidad del género humano en la identificación nominal de los trabajadores, los obreros o la clase trabajadora, sin que esto signifique la ausencia de una perspectiva de equidad de género. En todo momento, la intención es referirse a la diversidad que significa el universo identificado como los trabajadores. Sin embargo, se entiende pertinente incluir la convención Los/Las, para su divulgación.

El documento que se presenta a continuación, es una explicación posible, sobre la gestión del desempleo en Uruguay, entendido como proceso que sufre modificaciones en el tiempo y que las expresa en la fundamentación diagnóstica de sus acciones, en las orientaciones ideológicas que le dan sentido y en las concepciones como fondo sobre la atención a la llamada cuestión social.

Capítulo 1.

El trabajo y el “capital humano”

Resumen

En el capítulo que se presenta a continuación, se desarrolla en términos conceptuales e históricos, el devenir de la categoría trabajo, primero, como momento ontológico (Marx, 1978; Lukács, 2012; Bermúdez, 2011) y luego como mercancía (Marx, 1978). Forman parte de este proceso la invención del mercado de trabajo estable y la consecuente condición del desempleo, recortado como peculiaridad a partir del trasfondo de estabilización del salariado. A su vez, la estabilización promovió el disciplinamiento de la clase trabajadora para la producción (Polanyi, 1992; Topalov, 1990). La organización política obrera será pilar en la construcción de ciudadanía según Marshall (1998) como mecanismo de integración de los Estado de Bienestar en torno a la estabilidad del empleo, consolidada a mediados de siglo XX y reconocida como sociedad salarial (Castel, 1997). La crisis de recesión generalizada a partir de los años setenta, impondrá un desafío para la humanidad y un problema en la queda de la tasa de lucro para el capital. Esto será el motor para la metamorfosis del mundo del trabajo en términos de Antunes (1995), como flexibilización-precarización laboral y sustentada en el avance del desarrollo técnico-informacional (Lojkine 1995). El desempleo de larga duración se volverá costumbre y los mecanismos clásicos de atención se re perfilarán con una nueva versión paradigmática. El triunfo del neoliberalismo, como nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009), empuja los dispositivos hacia diagnósticos y soluciones de dimensión individual. Se transitará hacia una atención al desempleo que responsabiliza cada vez más al desempleado y le propone como solución la reconversión laboral, resolviendo la contradicción como “fracaso personal en el mercado”. Este paradigma que permea todos los mecanismos clásicos, en términos de Giddens (2000) como “estado social inversor”, de estímulo contra la dependencia, que, por medio de la focalización, corre el velo de la ignorancia (Rosanvallon, 2011) y selecciona al beneficiario. El “paradigma de la activación”, propio del ethos empresarial y el concepto de “capital humano”, la reforma del Estado y el nuevo gerenciamiento de lo público, formarán parte del repertorio de atención al desempleo que, a partir del siglo XXI, colocará fuertemente la responsabilidad del desempleo en el desempleado.

1.1 Hacia una teoría del Estado. De un Estado restringido a un Estado ampliado.

En los albores del capitalismo competitivo del siglo XIX, surgió el pauperismo como característica singular del nuevo modo de producción promovido por el desarrollo de la revolución industrial del orden burgués y su condición para revolucionar las relaciones productivas de antiguo régimen. Como indica Hobsbawm (2012), se procesa en este tiempo y en parte de Europa, una doble revolución, fundamentalmente en Inglaterra y Francia, que tendrá consecuencias mundiales. “(...) *su consecuencia más importante para la historia universal fue el establecimiento del dominio del globo por parte de unos cuantos regímenes occidentales sin paralelo en la historia*” (Hobsbawm, 2012:11).

La producción en la ciudad comienza a incorporar grandes masas de mano de obra expulsadas del medio rural. Paulatinamente aquellas ciudades importantes comienzan a modificar el escenario demográfico. (Hobsbawm, 2012). La expropiación y expulsión de la población rural, intermitentes, pero siempre renovadas, volvía una y otra vez a suministrar a la industria urbana masas de proletarios situados totalmente fuera de las relaciones gremiales (Marx, 1978: 236). El descubrimiento y análisis marxianos de la ley general de acumulación capitalista, revela la anatomía de la cuestión social, su complejidad, su carácter de corolario necesario del desarrollo capitalista en todas sus etapas (Netto, 2010:7).

El acceso a la condición de ciudadano por parte de grandes contingentes de trabajadores en el orden burgués es resultado de una lucha de negociación política permanente, como síntesis de un proceso histórico, entre el capital y el trabajo. La política es el medio para desplegar esta lucha, con el propósito de incidir en la apropiación o distribución de beneficios que han sido socialmente producidos. A partir de la organización obrera, comienza a gestarse un sofisticado proceso de negociación y legitimación, coerción y consenso, acompañado del crecimiento y madurez en la organización como movimiento político. Evidentemente esta posibilidad de pensarse como clase era prácticamente imposible en la soledad del medio rural. La ciudad y la fábrica, expresiones de la modernidad capitalistas, sirvieron de condición previa. La población urbana apenas superaba a la rural a mediados del siglo XIX (Hobsbawm, 2012:18). La revolución

industrial generó las condiciones para el trabajo fabril de forzosa aglomeración en espacios compartidos, lo cual facilitó la identidad grupal.

(...) la clase es una realidad histórica inmediata y en cierta forma directamente sentida (...) Puede decirse que siempre ha habido clases en sentido objetivo, desde que se acabó la sociedad basada esencialmente en el parentesco; en cambio la conciencia de clase es un fenómeno de la moderna era industrial (Hobsbawm, 1983:64-65).

La “*ciudadanía*” fue entonces cimentándose (Marshall, 1998) sobre la construcción histórica de derechos en tres ejes: civiles, políticos y sociales. La legitimación se viabiliza por medio de leyes en el nuevo Estado moderno. Este peculiar proceso determinó variedades de capitalismo (Hall et al, 2006; Bogliaccini et al, 2011) y de Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 1993), en una amplitud que caracterizó la época desde el Welfare State al Fascismo (Netto, 1997:17)

La contradicción entre el capital y el trabajo y la decreciente tasa de lucro, elevan y redimensionan el proceso de producción. Los niveles de pauperismo y las futuras organizaciones obreras, tensionarán al nuevo orden. En la edad avanzada del monopolio, la organización capitalista de la vida social penetra todos los espacios y permea todos los intersticios de la existencia: la manipulación desborda la esfera de la producción, “(...) *el entero cotidiano de los individuos se torna administrado*” (Netto, 1981:81).

La generalización de los derechos políticos son resultado de la lucha de la clase trabajadora. El primer movimiento de operarios de masa, el “cartismo” inglés, actuó en la primera mitad de siglo XIX por la reducción de la jornada laboral y el sufragio universal. Es un equívoco, tanto en lo teórico como en lo histórico, hablar de “democracia burguesa” ocultando los derechos que la clase obrera arrancó al Estado restricto (Coutinho, 1997). Estos derechos civiles y políticos, permitieron a los trabajadores una participación mínima de la riqueza material y espiritual creada por la colectividad. La ciudadanía es entonces resultado histórico del reconocimiento político. Asociada a la búsqueda de legitimación del orden burgués, la malla de protección social es expresión de la correlación de fuerzas y de las conquistas de los trabajadores.

Como ejemplos concretos del proceso de ampliación de la “ciudadanía” (Coutinho, 1997) a mediados del siglo XX se identificarán los “Estados del Bienestar” (Esping-Andersen, 1993). La ampliación de la ciudadanía significó una ampliación del gasto público social y la responsabilidad pública para la incertidumbre del mercado. Esta característica se consolida sobre todo en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Este fue el escenario para el surgimiento de distintos tipos de Estados de Bienestar, que salvando las distancias de las particularidades de cada Estado-nación, fue un denominador común en los países de occidente (Netto, 1997:17).

Esto permitió ya entrado el siglo XX des-mercantilizar en parte la vida en el capitalismo (Esping-Andersen: 1993). Esta presencia de la clase obrera por medio de la política como sujeto-colectivo, fortalece su representación, “(...) *exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado*” (Iamamoto, 1997:91,92). En palabras de Coutinho, se transita del estado restricto al estado ampliado (1997).

Es destacable en este proceso de un siglo, la relevancia en momentos de crisis, de la iniciativa de los sujetos políticos colectivos de luchar cotidianamente por la conquista de los espacios y posiciones. “(...) *la capacidad de clase dominada de hacer política*” (Coutinho, 1992:93-94). Este proceso de ampliación del Estado (Coutinho, 1992) permite el surgimiento del sindicalismo y la negociación, incubando lo que Castel (1997) denominó como sociedad salarial. “*La clase capitalista debe hacer concesiones al proletariado para garantizar su dominación política*” (Mandel, 1982: 132)

El edificio de concesiones tuvo un techo, luego de que las tres expansivas décadas (1940-1970) desaceleraran el sostenido crecimiento de la tasa de lucro. Dicha recesión obligó al capital a revolucionar la producción. Las trabas o regulaciones extraeconómicas con las que se topó, los límites de protección a la industria nacional y el cuidado del empleo, fueron la piedra de la discordia para el neoliberalismo, que tuvo consecuencias contemporáneas en todas partes del mundo. La ampliación de la ciudadanía se enfrentó al mandato del mercado. Las tesis del informe de la Trilateralidad (Crozier, Huntington & Watanuki: 1975) colisionaron con el ímpetu democratizador.

1.2 Metamorfosis del escenario laboral y cuestionamiento al Estado. Posguerra, revolución informacional e individualización.

Durante el tiempo transcurrido entre la primera y la segunda guerra mundial, el sistema económico de los países centrales se vio fuertemente sacudido por una crisis de dimensiones sin precedentes. El desempleo alcanzó niveles nunca vistos. En Inglaterra la crisis llegó en 1921 y se mantuvo hasta los años treinta. En 1926 se vivió allí una huelga general de gran relevancia. En EEUU la depresión se manifestó en magnitudes importantes con el renombrado “crac del 29”. Ambos países realizaron experimentos de inversión estatal, como dinamizadores de la economía para el aumento del empleo. La planificación económica de la revolución rusa, irónicamente sirvió de ejemplo para la “salida” del capitalismo (Hobsbawm; 1999), que abandonó momentáneamente la ortodoxia liberal y se dispuso a interferir el mercado desde el Estado. De ese modo se hicieron previsibles algunos movimientos económicos. Un capitalismo no regulado, era incompatible con el mantenimiento del pleno empleo y la estabilidad económica.

Una economía planificada podía ser una solución que amortiguara la incertidumbre, así como sellar un pacto entre patrones y trabajadores, donde estos últimos, ampliaran su participación tanto en derechos como en recursos. La catástrofe del 29 había amplificado el desempleo. Este fue el antecedente para el surgimiento luego de la Segunda posguerra, de distintos tipos de Estado de Bienestar (Gosta Esping-Andersen, 1993).

Su realización, en todos los cuadrantes, es mediatizada por la correlación de las clases y de las fuerzas sociales en presencia – donde no se enfrentó con un movimiento democrático, obrero y popular sólido, maduro, capaz de establecer alianzas sociopolíticas en razón de objetivos determinados, allí la burguesía monopolista jugó en sistemas políticos desprovistos de cualquier flexibilidad e inclusividad. En efecto, las alteraciones sociopolíticas del capitalismo monopolista, sin configurar un abanico infinito, comportan matices que van de un límite a otro – del Welfare State al fascismo. (Netto, 1997:17)

El modelo económico keynesiano bajó las tasas de interés estimulando la inversión productiva, sin embargo, el desempleo no podía esperarla. Fue entonces que se promovió

una política de pleno empleo con trabajo nacional, acompañado de un papel más activo del Estado a través de la inversión pública. La estrategia económica keynesiana tuvo una feliz comunión con el modo de producción “Taylorista” (Gramsci, 2011: 76).

Taylor, en efecto, expresa con cinismo brutal el fin de la sociedad americana: desarrollar en el trabajador el máximo grado de actitudes maquinales y automáticas, (...) se trata sólo de la fase más reciente de un largo proceso que se inició con el nacimiento del mismo industrialismo, fase que es sólo más intensa que la anterior y se manifiesta en formas más brutales, (...) Se producirá ineluctablemente una selección forzada, una parte de la vieja clase trabajadora será despiadadamente eliminada del mundo del mundo del trabajo y probablemente del mundo tout court”. (Gramsci, 2011:76)

En este período dio inicio a una serie de características; a) Homogenización de las condiciones de trabajo creando al obrero especializado del encadenamiento sincronizado; b) Maximización de la producción desde una racionalización del proceso de trabajo a partir del reloj; c) Maximización del consumo.

El “taylorismo” se redimensionó con el “fordismo”, en la medida en que logro convertir aquella primera medición de los movimientos y el tiempo, la parcelación del trabajo en diferentes secciones, proponiendo la velocidad de la industria y la cadena de montaje. A su vez, fue motor de una economía que a partir del fordismo tenía previsto el consumo de masas.

Se llamó fordismo a la articulación de la producción en masa con el consumo masivo, dijo Henry Ford: la fijación del salario de la jornada de ocho horas en cinco dólares fue uno de los mayores ahorros que haya hecho jamás, pero, al llevarla a seis dólares, logré un ahorro aún más alto”. (Castel, 1997:338)

Desde 1945, para los gobiernos de los países centrales una economía de libre mercado era imposible, justificándose de este modo una intervención estatal de “máxima” firmeza.

Los Estados de Bienestar implican el pasaje de la responsabilidad privada a la responsabilidad pública por la provisión de ciertos bienes y servicios

sociales (educación, salud, seguridad social y asistencia social, etc.), permitiendo cierta desmercantilización en el acceso a los mismos (Montagut, 2000:48).

Europa occidental de posguerra se apoyó en la intervención del Estado para intentar promover sus economías y sacarlas de su situación de atraso y dependencia. Esto propició mercados de pleno empleo, subsidios, inversión pública, políticas públicas redistributivas, universalidad de las prestaciones. Ejemplo de ello fueron las propuestas de William Beveridge en Inglaterra. Se logra en este período la introducción de instituciones de la seguridad social, inscritas como movimiento de universalización y aplicación del mutualismo. En política económica, se promovió el desarrollo industrial nacional ya que el mercado mundial estaba determinado por el proteccionismo.

El régimen de acumulación que imperó entre las décadas del cuarenta al setenta del siglo XX en los países centrales, expresó, un movimiento de expansión hacia una sociedad de consumo de masas y posibilidades laborales que fueron absolutamente funcionales con el modo de acumulación de ese momento histórico³.

El área socialista (segundo mundo) se encontraba apartado de las economías centrales (primer mundo). Algunos países dependientes (tercer mundo) optaron por una industrialización planificada, intentando reemplazar con producción nacional (sustitución de importaciones) la importación de algunos artículos con valor agregado (Hobsbawm, 1999:272).

Se consolida una relación entre la producción (generalización de la cadena de montaje semiautomática) y el consumo de masas⁴. El trabajador además de productor pasaba a significar posibilidades de consumo, pues hasta “(...) *ese entonces el trabajador era*

³ Los grandes éxitos económicos de la post-guerra en los países capitalistas, con contadísimas excepciones (Hong Kong), son ejemplos de industrialización efectuada con el apoyo, la supervisión, la dirección y a veces la planificación y la gestión de los gobiernos, desde Francia y España en Europa hasta Japón, Singapur y Corea del Sur. Al mismo tiempo, el compromiso político de los gobiernos con el pleno empleo y –en menor grado– con la reducción de las desigualdades económicas, es decir, un compromiso con el bienestar y la seguridad social, dio pie por primera vez a la existencia de un mercado de consumo masivo de artículos de lujo que ahora pasarían a ser necesarios. (Hobsbawm, 1999:271, 272).

⁴ En 1975 los Siete Grandes del capitalismo por sí solos (Canadá, Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania Federal, Italia y Gran Bretaña) poseían las tres cuartas partes de los automóviles del planeta y una proporción casi idéntica de los teléfonos. No obstante, la nueva revolución industrial no podía limitarse a una sola zona del planeta”. (Hobsbawm, 1999:272)

considerado como un productor máximo y un consumidor mínimo” (Castel, 1997: 336). El devenir de este capitalismo protegido mostró que “(...) *el arma secreta de una sociedad opulenta popular, el pleno empleo, no se generalizó hasta los años sesenta, cuando el índice medio de paro en Europa occidental se situó en el 1.5%*”. (Hobsbawm, 1999: 262).

También y paralelamente, la esperanza de vida se prolongó siete años y la producción de alimentos aumentó más de prisa que la población. El problema de los países desarrollados ahora, era que producían excedentes y no sabían dónde colocarlos. “*Acabó por resultar más barato comprar queso holandés en las Antillas que en Holanda.*” (Hobsbawm, 1999: 263). La producción mundial de manufacturas se cuadruplicó entre los años 50 y principios de los 60⁵. “*En resumen, ahora al ciudadano medio de éstos países le era posible vivir como sólo los muy ricos habían vivido en tiempos de sus padres, con la natural diferencia de que la mecanización había sustituido a los sirvientes.*” (Hobsbawm, 1999: 267). La característica sobresaliente de “las tres décadas gloriosas” (Hobsbawm, 1999) fue la necesidad de inversión económica constante y cada vez con mayor proporción. Las grandes reservas de mano de obra formadas en la crisis de la preguerra habían desaparecido. No obstante, el espíritu de aquella época anhelaba una producción sin la intervención del ser humano (robots automáticos que construían autos, espacios vacíos y silenciosos con terminales de ordenadores). “*En la edad de oro todavía parecía algo irreal y remoto, la futura muerte del universo por entropía sobre la que los científicos victorianos ya habían alertado al género humano.*” (Hobsbawm, 1999: 270).

Sería un reduccionismo colocar como explicación o causa de la crisis el valor del precio del petróleo, pero, sin dudas, tuvo su cuota de incidencia en las modalidades de desarrollo pos años setenta. Una de las razones por las cuales a las “tres gloriosas décadas” se le dio ese nombre, fue porque el precio del barril de petróleo era inferior a dos dólares entre 1950 y 1973 y esto hacía que la energía fuese ridículamente barata. Entrada la década de los setenta, el cártel del petróleo (OPEP) modificó esta situación, provocando toda una serie de ajustes. (Hobsbawm, 1999). El período de expansión económica duró tres décadas, pero de modo inexorable llegó el límite para la decreciente tasa del lucro. Esta contradicción devino en una tendencia a sustituir fuerza de trabajo por maquinaria,

⁵ El rendimiento de los cereales por hectárea casi se duplicó entre 1950 y 1980. La era del automóvil que hacía tiempo había llegado a Estados Unidos llegó a Europa luego de la segunda guerra mundial, haciendo del ómnibus un medio de transporte tradicional. En 1971 había más de 270 millones de teléfonos en el mundo, al cabo de diez años la cantidad se duplicaba. En los países desarrollados había un teléfono cada dos habitantes.

alterando la composición orgánica y técnica del capital y la tasa de lucro. La ley general de la acumulación capitalista, considerada a largo plazo, intercaló períodos de crecimiento acelerado, seguidos de fases de crecimiento desacelerado; convulsiones y estancamientos que derivan en crisis económicas generalizadas de superproducción y superacumulación. La prosperidad de tres décadas había llevado a la disminución del ejército de reserva provocando una presión alcista de los salarios, aumentando la inflación y desembocando en una crisis más profunda aún. La crisis profundiza la desconfianza en los mercados, reduce el número de ganadores, aumenta la incertidumbre y la retracción. En ese marco el capital tiende a financierizarse.

Las economías de los países industrializados finalizada la Segunda Guerra Mundial, experimentaron un crecimiento con hegemonía clara de los Estados Unidos. La economía norteamericana, que consolidó su protagonismo económico, político, militar y cultural en el siglo XX, había arriesgado perderlo durante la fase de la crisis del 70, sin embargo, por medio de un cambio sustancial y profundo en el proceso de acumulación, -luego de la crisis del modelo Fordista-, alcanzó la recuperación de la inversión productiva, tanto en maquinaria, como en equipos y software, lo que significó un cambio cualitativo para la productividad de aquel país, en el sentido de un desarrollo con inversión en nueva tecnología (Olesker, 2003:57)

A mediados de la década del setenta, la propuesta keynesiana de sustentar con inversión pública un conjunto de medidas anti cíclicas o anti crisis, parecía llegar a su fin, mostrando claros síntomas de inoperancia a fines de la década de los 60, una vez que la “edad de oro” (Hobsbawm, 1999) comenzara a desacelerarse y enlenteciera sus altos niveles de crecimiento. Hay que tomar en cuenta “(...) *el carácter excepcional del periodo 1949-1974, con su crecimiento de la producción y de la productividad con una media del 5% anual, durante veinticinco años seguidos.*” (Behring, 2009:119). Lo que surge como reflexión es que algunos momentos de crecimiento durante las décadas del cuarenta al setenta, no lograron borrar las características ontológicas del orden burgués, y es por eso que “(...) *para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la cuestión social*” (Netto, 2003b, 155).

El orden burgués avanza sobre la tendencia decreciente del lucro. La crisis de los setenta es expresión de este movimiento. El gasto público y el presupuesto para protección social

fueron una característica de los Estados modernos del siglo XX y está relacionado con la ampliación de la ciudadanía que hicieramos referencia en párrafos anteriores. Cuando la crisis se desató, las miradas fueron hacia el gasto estatal, las regulaciones extraeconómicas y las conquistas políticas de la-clase-que-vive-de-su-trabajo (Antunes, 1998). El neoliberalismo es la corriente de pensamiento que alimentó el proceso despolitizante iniciado en la década de los setenta. El neoliberalismo,

(...) representa el primer proyecto de la modernidad que directamente reniega de la igualdad, cambiando de manera explícita los parámetros de legitimidad y, por lo tanto, de merecimiento, pues se funda en la desigualdad como una virtud. (Danani, 2008:46)

El Estado debía limitarse a garantizar la libertad de mercado. En este ámbito se sacian los apetitos y deseos de “individuos posesivos” (McPherson, apud Bentura: 2011:62). Garantizar la propiedad privada garantizaría la libertad individual. No hay “cuestión social”. Esta interpretación individual es responsabilización individual, de actuar en el mercado. Para Hayek (2006) el Estado debe garantizar un mínimo que permita la sobrevivencia de individuos que fracasan en el mercado, pero que ésta garantía no interfiera en el precio de la venta de trabajo en el mercado.

La propuesta fue devolver al mercado la regulación de la educación, la salud, la previsión social y los transportes, las privatizaciones de empresas y bancos públicos, la desregulación de monopolios estatales, flexibilizaciones, transnacionalizaciones y ajustes. Los derechos ciudadanos y sociales son ubicados como una traba al progreso económico y a la libertad de mercado, agudizando la ya contradictoria relación entre la construcción de ciudadanía y sostenimiento de la tasa de lucro. Las clases antagónicas parecen profundizar esta distancia cuando la universalización de la ciudadanía es en última instancia, incompatible con la existencia de una sociedad de clases. O, en otras palabras, la división de la sociedad en clases constituye un límite inexorable a la afirmación consecuente de la democracia. El informe de la Trilateralidad, daba cuenta de un escenario que se había salido de rumbo. Un aumento de la participación, un exceso de la democracia, con extensa burocracia, que desembocaba en la ingobernabilidad (Crozier, Huntington & Watanuki: 1975). Este ataque a lo público, como a la democracia, acompaña el ataque al Estado como centro problema.

Ha sido la descalificación del estado, como es evidente, la piedra de toque del privatismo de la ideología neoliberal: la defensa del ‘estado mínimo’ pretende, fundamentalmente, ‘el máximo estado al capital’ (...), es ‘un proyecto histórico de la derecha’, dirigido a ‘liberar la acumulación [capitalista] de todas las cadenas impuestas por la democracia. (Netto, 2012:422).

Son factores influyentes de estos procesos los cambios en la economía global. Ocurrió una “centralización del capital” propia de contextos de limitada expansión de riqueza (la transformación de muchos capitales pequeños en pocos grandes capitales). Por lo tanto, se asistió a una crisis estructural, general, inmanente al capital, que se expresó en la creación de áreas de super-lucros fuera de la producción (sector financiero), la extrema centralización y reducción de costos, combinando plusvalía absoluta (vía flexibilización laboral) y plusvalía relativa (vía automatización). Se generó por esta incertidumbre un ciclo de especulación con hipertrofia del sector financiero, a partir de la compresión de lucros del sector productivo-comercial, llevando la fuga de capitales hacia aquel sector y centralizando el capital por medio de fusiones de empresas.

Entre 1974 y 1975 la economía capitalista internacional comenzó su primera recesión generalizada desde la Segunda Guerra Mundial, siendo la única, hasta entonces, que golpea simultáneamente todas las grandes potencias imperialistas. (Mandel, 1990:9).

Como estrategia para enfrentar la crisis se cuestionó el déficit fiscal devenido del período keynesiano. La ofensiva burguesa⁶ se desata contra la politización alcanzada por los trabajadores y sus consecuentes regulaciones extraeconómicas. Se ensayaron ajustes y transformaciones que reestructuraron las economías de los países entre los años 1970 y 1980. Se consolidó la descentralización, transnacionalización y fragmentación geográfica del proceso de trabajo. Las relaciones laborales se precarizaron apareciendo la subproletarización y la expansión sin precedentes del desempleo estructural. Se amplió la inclusión de la fuerza femenina en el mercado de trabajo. Se descentralizó la producción,

⁶ El retorno del paradigma neo liberal, incorporado en la administración de Ronald Reagan en EEUU, la dama de hierro Margaret Thatcher en Inglaterra en la década del ochenta.

se acrecentó la centralización y la concentración de la riqueza. No obstante, y a pesar de la crisis, la desigualdad entre países centrales y dependientes, se amplificó⁷.

El desempleo también golpeó las puertas de Europa. *“Durante el período entre 1983 y 1996 hubo grandes variaciones en las tasas de desempleo en la Europa de la OCDE, desde un 1,8% en Suiza hasta más del 20% en España”* (Giddens, 2000: 144).

Estados Unidos por su parte, tuvo un rol gravitante en el devenir de las economías latinoamericanas, como agente financiero y el involucramiento con las dictaduras cívico-militares nacionales en el marco de la guerra fría y el Plan Cóndor. Su crisis y su estrategia geopolítica enredan e incluyen al continente americano desde el Río Grande hasta Tierra del Fuego. Comparando las cifras del año 2000 con las de 1980, observamos que el PIB en EEUU creció un 93%, la inversión global 180%, la inversión de las empresas cerca de 200% y en equipo y software 325%. (Olesker, 2003). *“(…) Las ganancias globales de las empresas de EEUU, desde 1991 al 1999 se han incrementado más del doble pasando de 430 mil millones a 880 mil millones de dólares.”* (Olesker, 2003:55-57)

Las políticas de reducción de salarios quisieron contrarrestar la crisis y sostener la competencia. Se tornaron habituales las políticas de ajuste fiscal, de flexibilización laboral y/o desempleo estructural ampliado, como gran atractivo para la inversión extranjera de los países centrales en los países dependientes⁸. Dicho desempleo, genera condiciones de necesidad y una correlación de fuerzas que permite reducir los salarios y precarizar las relaciones laborales. La Curva de Philips, como instrumento de la economía neoclásica estudia la correlación entre inflación decreciente y desempleo creciente, para restaurar el equilibrio macroeconómico de los precios es preciso el doloroso “remedio” del desempleo (Netto Meleneu: 1996: 97). De este modo se consolida el modelo de

⁷ La diferencia en el PNB per cápita entre los países ‘desarrollados’ y los ‘subdesarrollados’ (es decir entre los países de la OCDE y las ‘economías pequeñas y medianas’) siguió aumentando: el de los primeros era, en promedio, 14.5 veces mayor que el PNB per cápita de los segundos en 1970, y en 1990 era más de 24 veces mayor (Hobsbawm, 1999: 362).

⁸ En momentos en que desarrollamos este texto sucede en Brasil en 2017 una reforma laboral paradigmática que ejemplifica y da vigencia a esta reflexión de los años ochenta del siglo pasado. El 11 de julio, el gobierno de Michel Temer logró que el Senado sancione la legislación con que busca volver a darle competitividad a su mercado. Los contratos privados pasan a ser más importantes que las convenciones colectivas. Podrá haber jornadas laborales de hasta 12 horas. Se permite que las embarazadas trabajen en ambientes no del todo salubres si presentan un certificado médico que asegure que no hay riesgo para ella o el feto. Flexibiliza las condiciones de despido. El monto de las indemnizaciones no estará atado por el salario del trabajador y el preaviso baja de 30 a 15 días. Entre otros aspectos. Infobae (2017) <http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/07/25/las-10-claves-de-la-reforma-laboral-aprobada-en-brasil/>

recomposición productiva del capital como estrategia de salida a la crisis recesiva a partir de los setenta. *“En la entrada de los años 1970, sin embargo, se agotó la <onda larga expansiva> de la dinámica capitalista, que aseguró más de dos décadas de un crecimiento económico significativo”*. (Netto, 2010:9).

Dicha recomposición tiende a mejorar tecnológicamente los procesos productivos en los países centrales (plusvalía relativa) y deteriorar las relaciones laborales en los países dependientes (plusvalía absoluta)⁹.

En América latina durante los años 70 y fundamentalmente a partir de los 90, se promovieron políticas de libre comercio, reemplazando el proteccionismo anterior. La política reguladora como regulación extraeconómica que controlaba la inversión extranjera y generaba condiciones al modelo sustitutivo de importaciones, abre paso al capital externo. Privatización, tercerización, desregulación, flexibilización laboral, hipertrofia del sector financiero, desresponsabilización de la llamada “cuestión social”, focalización, tercerización, residualismo y un avance sustancial de las posibilidades que ofrece la tecnología informática (Lojkine; 1995)

Antunes explica que el siglo XX ha sido el siglo de la degradación del trabajo. (2009:29). En los años sesenta ocurrió la crisis estructural del sistema productivo, prolongándose hasta nuestros días, como reestructuración global que aún no ha cerrado su ciclo (Antunes, 2009:30). Según el autor la empresa taylorista / fordista cumplió su trayectoria. *“De los 2.500 millones de personas que trabajan en el mundo, algo más de 1.000 millones tienen un ingreso diario inferior a un dólar (Banco Mundial 1995) (...) Más de 1.400 millones de trabajadores viven en países pobres”* (Notaro, 2005: 34)

El fin de este ciclo propuso garantizar la acumulación de modo cada vez más flexible, de allí que el autor identifica esta flexibilización como “filiación” (Antunes, 2009:30), haciendo referencia a la reducción de trabajo vivo en el proceso de producción. El diseño

⁹ El rendimiento y la productividad de la maquinaria podían ser constantes y —a efectos prácticos— infinitamente aumentados por el progreso tecnológico, y su coste ser reducido de manera espectacular. No sucede lo mismo con los seres humanos, como puede demostrarlo la comparación entre la progresión de la velocidad en el transporte aéreo y la de la marca mundial de los cien metros lisos. El coste del trabajo no puede ser en ningún caso inferior al coste de mantener vivos a los seres humanos al nivel mínimo considerado aceptable en su sociedad, o, de hecho, a cualquier nivel. Cuanto más avanzada es la tecnología, más caro resulta el componente humano de la producción comparado con el mecánico (Hobsbawm, 1999:414).

político fue acompañado del neoliberalismo como corriente ideológica que impulsó las reformas flexibilizantes. La denominada “*lean production*” (2009:30) como empresa desgrasada, es el prototipo de la moderna empresa que restringe el trabajo vivo y amplifica el uso de maquinaria tecnificada. Como la planta física de labor es modificada, cambian los espacios para la producción, reterritorializándose a partir de una convulsión del tiempo y el espacio productivo (Antunes, 2009:30). Un gran cimbronazo logístico para el repertorio de resistencia que los movimientos obreros han construido para organizarse.

El trabajo que cada vez más buscan las empresas, ya no es aquel que se basaba en la especialización taylorista/fordista, sino el que floreció en la fase de desespecialización multifuncional, del trabajo multifuncional, que en verdad expresa la enorme intensificación de los ritmos, los tiempos y los procesos de trabajo. (Antunes, 2009:31)

En este marco debe considerarse el impacto que produjo “*La revolución informacional*” (Lojkine, 1995). Como explica el autor, la computadora actual nace de una demanda del complejo militar norteamericano a finales de la segunda guerra mundial. Su aparición es “(...) *una condición material esencial para la elevación de la productividad del trabajo en todas las esferas de la vida*” (Lojkine, 1995:50). Esta elevación propia de tiempos de flexibilidad, desarrolla hasta el límite todas las condiciones del trabajo. “(...) *lo que distingue una época económica de otra es menos lo que se fabrica que el modo en que se fabrica, los medios de trabajo por medio de los cuales se fabrica*” (Marx apud Lojkine, 1995:51). La acción transformadora es la combinación de trabajo vivo y muerto. El trabajo vivo con una interdependencia de las funciones cerebrales y manuales, es mediada en la praxis con instrumentos. Los hombres “(...) *se sirven de las propiedades mecánicas, físicas, químicas, de algunas cosas para hacerlas actuar como fuerzas sobre otras cosas (...)*” (B. Franklin en Lojkine, 1995:55) Al mismo tiempo, “(...) *por más alienante que sea la máquina, no es nada sin el trabajo humano que resucita al trabajo muerto acumulado*” (Lojkine, 1995:56). La automatización de fines de siglo XX es un proceso simétrico a aquel vivido en la época del maquinismo en plena revolución industrial. Acentúa dos características,

(...) las nuevas funciones cerebrales objetivadas en la maquina no remiten más a funciones manipuladoras (de la mano), y si a funciones sensorio-reflexiva, que interviene en la dirección-vigilancia de los procesos autonomizados; la flexibilidad y la integración de esas máquinas se opone a la rigidez o la segmentación-parcialización del sistema mecánico (Lojkine, 1995:107).

Lojkine (1995), explica el pasaje del instrumento a la máquina-herramienta opera como inflexión fundamental en la naturaleza de las fuerzas productivas humanas una vez que la fuerza física manipuladora (de la mano) es sustituida por fuentes de energía exteriores al hombre. Esta fuerza es cada vez más guiada por la “mano inteligente” (Lojkine, 1995:58)

(...) los nuevos medios informáticos de trabajo abren una nueva era en la historia de la humanidad; y de la objetivación, por la máquina, de funciones abstractas, reflexivas, del cerebro – no más funciones cerebrales ligadas a la actividad de la mano (Lojkine, 1995:63-64)

Esta revolución informacional metamorfoseó el tiempo y el espacio de la producción. La invención del instrumento que libera la mano es inseparable de la liberación que significa en términos de manipulación de información y símbolos –dice Lojkine-,

(...) las revoluciones tecnológicas anteriores (...) siempre combinaron, de hecho, un modo específico de transformación de la naturaleza material con un modo específico de tratamiento de la información (...) la constitución de la división del trabajo manual y trabajo intelectual, fundamento de las sociedades de clases (Lojkine, 1995:109-110).

Según Lojkine, las dos innovaciones científicas fundamentales que están en la raíz de la revolución informacional son: los progresos de control de la materia y la elaboración de nuevos medios de tratamiento de la información. Los nuevos lenguajes informáticos, la telemática, serían impensables sin los progresos decisivos del control sobre la materia prima como el silicio, los materiales transconductores o las fibras ópticas que permiten

conexiones extremadamente largas (1995: 114). “*Se espera de esta integración costos de producción más bajos (...) ganando confiabilidad y rapidez*” (Lojkin, 1995: 114).

El aumento de la división del trabajo y los mercados a nivel mundial aumentan la división global del trabajo (como proceso de desterritorialización¹⁰), promoviendo una tendencia al surgimiento de capital volátil y especulativo, reorganizando financieramente el proceso de valorización desde una profunda sofisticación tecnológica (Lojkin: 1995). “*En este marco de precarización estructural del trabajo es que los capitales globales están exigiendo a los gobiernos nacionales el desmonte de la legislación social protectora del trabajo*” (Antunes, 2009:32)

Algunas de las enormes consecuencias que tuvo para el mundo del trabajo fue el surgimiento de una escala minoritaria de trabajadores especializados, polivalentes y multifuncionales, y por otro, se consolidó una gran masa de trabajadores descalificados a partir de una creciente reducción del proletariado fabril estable; incremento del nuevo proletariado, creación de un sub-proletariado fabril y de servicio (ellos son los trabajadores tercerizados, subcontratados, part-time. Se dio el ingreso del trabajo femenino junto al aumento del desempleo de larga duración. Se consolidó la expansión del trabajo social combinado donde los trabajadores de diversas partes del mundo participan del proceso de producción y de servicios¹¹.

Si en el apogeo del taylorismo/fordismo la pujanza de una empresa se mensuraba por el número de obreros que en ella ejercían su actividad laboral, se puede decir que, en la era de la acumulación flexible¹² y de la empresa

¹⁰ “*La marca Volkswagen instaló fábricas de automóviles en Argentina, Brasil (tres fábricas), Canadá, Ecuador, Egipto, México, Nigeria, Perú, Sudáfrica y Yugoslavia, sobre todo a mediados de los años sesenta. Las nuevas industrias del tercer mundo abastecían no solo a unos mercados locales en expansión, sino también al mercado mundial, cosa que podían hacer tanto exportando artículos totalmente producidos por la industria local como formando parte del proceso de fabricación transnacional (...). La cadena de producción ahora ya no atravesaba hangares gigantescos en un solo lugar, sino el mundo entero. Algunas se instalaron en zonas francas industriales (offshore) que ahora empezaron a extenderse en su abrumadora mayoría por países pobres con mano de obra barata, principalmente joven y femenina, lo que era un nuevo recurso para evadir el control por parte de un solo país. Así uno de los primeros centros francos de producción industrial, Manaus, en las profundidades de la selva amazónica, fabricaba productos textiles, juguetes, artículos de papel y electrónicos y relojes digitales para compañías estadounidenses, holandesas y japonesas.*” (Hobsbawm, 1999:283)

¹¹ Ya en 1916 Lenin hablaba de la llamada combinación: “*...una particularidad de suma importancia del capitalismo en su más alto grado de desarrollo es la llamada combinación, o sea, la reunión en una sola empresa de distintas ramas de la industria que o bien representan fases sucesivas de la transformación de una materia prima, o bien son ramas de las que unas desempeñan un papel auxiliar con relación a otras (por ejemplo, la utilización de los residuos o de los productos secundarios, producción de embalaje, etc.)*” (Lenin, 1945:18,19)

¹² “*La acumulación flexible, se señala por una confrontación directa con las rigideces del fordismo. Apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo. Se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa. Ha traído cambios acelerados en la estructuración de: desarrollo desigual, tanto entre sectores como entre*

“enxuta”¹³ merecen destaque, y son citadas como ejemplos a ser seguidos, aquellas empresas que disponen de menor contingente de fuerza y que a pesar de eso, tienen mayores índices de productividad (Antunes, 2000:10).

El ultra calificado –dice Antunes- hoy, puede estar desempleado o precarizado mañana (2009:33). El capital se apropia de la dimensión cognitiva del trabajo apropiándose de su dimensión intelectual característico de nuestros días. Las empresas necesitan cada vez más de la cooperación y el compromiso subjetivo del trabajador. Hay un secuestro de saberes intelectuales ahora reproducido por maquinas. De algún modo “(...) *la conversión del trabajo vivo y el trabajo muerto (...) el desarrollo del software, la maquinaria informacional pasa a desempeñar acciones propias de la inteligencia humana*” (Antunes, 2009:35). En términos más pragmáticos, la empresa desgrasada secuestra el “saber hacer” (know how) y aunque con la maquina no se puede eliminar totalmente el trabajo humano, ésta se apropia de una mayor dimensión subjetiva. Lo que Lojkiné llamo “(...) *objetivación de las actividades cerebrales en la maquina*” (1995). La nueva morfología del trabajo, presenta nuevas configuraciones en la era digital, informacional y telemática, con trabajadores heterogeneizados en su forma, pero homogeneizados por la precariedad que sufren. (Antunes, 2009:40)

Algunas repercusiones de estas mutaciones en el proceso productivo tienen resultados inmediatos en la organización de los trabajadores y en sus conquistas históricas, como desregulación de los derechos laborales, fragmentación al interior de la clase trabajadora, destrucción sindical transformada en “sindicalismo de empresa” (círculos de calidad o comités de gestión)

En relación al producto final, la anterior concepción de “cosas duraderas”, es suplantada por la falacia de la “calidad total”, con artículos de una vida útil menor, que ofrecen mayores servicios tecnológicos.

regiones geográficas, dando lugar, por ejemplo, a un gran aumento del empleo en el sector de servicios, así como a nuevos conglomerados industriales en regiones hasta ahora subdesarrolladas. Ha entrañado además una nueva vuelta de tuerca de lo que yo llamo compresión espacio-temporal en el mundo capitalista: los horizontes temporales para la toma de decisiones privadas y públicas se han contraído, mientras que la comunicación satelital y la disminución en los costos del transporte han hecho posible una mayor extensión de estas decisiones por un espacio cada vez más amplio y diversificado”. (P.170)

¹³ (*productos armados en el momento, de ensamblaje según la demanda generalmente en zona francas*)

(...) la falacia de la calidad total, tan difundida en el mundo empresarial moderno, en la empresa enxuta de la era de la reestructuración productiva, se torna evidente que: cuanta mayor calidad total debe tener los productos, menor debe ser su tiempo de duración. La necesidad imperiosa de reducir el tiempo de vida útil de los productos, buscando aumentar la velocidad del circuito productivo y de ese modo ampliar la velocidad de la producción de valores de cambio, hace que la calidad total sea, en la mayoría de las veces un envoltorio, la apariencia o el perfeccionamiento de lo superfluo, una vez que los productos deben durar poco y tener una reposición ágil en el mercado. (Antunes, 2000:8-9)

En todo momento y a pesar de estos cambios, el trabajo en el universo de una sociedad productora de mercancías¹⁴, sigue cumpliendo una función decisiva en la creación de valores de cambio. Lo que necesita el capital además del trabajo para valorizarse es la reducción cada vez más “brutalizante” del costo de ese trabajo.

El capital no puede eliminar el trabajo vivo del proceso de creación de valores, él debe aumentar la utilización y la productividad del trabajo de modo de intensificar las formas de extracción del sobre-trabajo en tiempo cada vez más reducido (Antunes, 2000:23).

Por esta razón se flexibilizan las relaciones laborales, utilizando mano de obra informal, y quebrando las organizaciones sindicales.

Ahora bien, procurando salirse por un momento del análisis estructural de la crisis, se puede visualizar una explicación como legitimación del orden, que es parte de este proceso de recomposición productiva. Me refiero a los aspectos ideológicos que intentan disfrazar la ofensiva del capital sobre el trabajo. En este sentido, es que a partir de reflexiones de Giddens (2000) se establece aquí una diferencia ideal, a los efectos prácticos de construir un instrumento que nos permita distinguir entre un tipo de política que es propia de un Estado que interviene sobre el mercado de trabajo “Estado de

¹⁴ “(...) si se necesitase un día de trabajo para mantener vivo a un obrero durante un día, el capital no podría existir, pues el día de trabajo se cambiaría por su propio producto, y el capital no podría valorizarse como capital y, por consiguiente, no podría subsistir... Pero si un solo medio día de trabajo basta para mantener vivo a un obrero durante todo un día de trabajo, entonces la plusvalía resulta de esta diferencia(...)” (Marx apud Mandel, 1974:90)

Bienestar Clásico” (EBC) y cuando es propia de un Estado que apuesta a “activar” a la población para enfrentarse al mercado de trabajo, al que tomando como referencia a Giddens (2000) llamaremos “Estado Social Inversor” (ESI).

El autor trabaja la idea de una transformación en el papel del estado en la inversión en recursos humanos. “(...) *un papel esencial que cumplir invirtiendo en los recursos humanos y la infraestructura requeridos para desarrollar una cultura empresarial*” (Giddens, 2000: 119). El motivo de este viraje según Giddens (2000) está en la transformación del mundo del trabajo, por dos razones fundamentales: la metamorfosis tecnológica que requiere nuevos niveles de especificidad en el conocimiento y el aumento en la esperanza de vida. Esto último estaría colapsando los seguros sociales tradicionales y el sistema mutual propio del Estado de bienestar. Por estos motivos, el autor trae la idea de una asunción del riesgo responsable y el cultivo de “capital humano” (Giddens, 2000: 120 y 121).

La idea está en el cambio de actitud del estado y de los ciudadanos. La promoción en la asunción del riesgo y el alejamiento de un rol pasivo que solo atienda el problema, sin anticipar una inversión previa con intenciones de modificar la actitud del ciudadano, debe ser visto como un recurso, como una posibilidad de inversión. De esta forma se cultiva “(...) *el desarrollo de un ethos empresarial responsable*” (Giddens, 2000: 128). La educación atraviesa centralmente la propuesta de Tony Blair, para quien su gobierno inglés dice tener tres prioridades, “(...) *educación, educación, educación*”¹⁵ (Giddens, 2000: 130). Es muy similar a las palabras que expresó el presidente José Mujica en Uruguay al asumir la presidencia en 2010¹⁶. La dependencia del Estado pasivo, que otorga prestaciones, genera riesgo moral, “*El riesgo moral existe cuando la gente utiliza la protección del seguro para cambiar su comportamiento, redefiniendo así el riesgo para el que están asegurados*” (Giddens, 2000: 136).

Para el autor “*El Estado de bienestar no está preparado para cubrir riesgos novedosos como los referentes al cambio tecnológico, la exclusión social o la creciente proporción de hogares monoparentales*” (Giddens, 2000: 138). Del enfoque negativo de los seguros

¹⁵ Tony Blair en 1997 en el discurso en la Universidad de Southampton

¹⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=yzbnHhB1NY>

sociales que atienden las carencias se debe pasar al estado positivo. En este “(...) contribuyen los propios individuos y otros agentes además de la Administración” (Giddens, 2000: 139). Para Giddens, el bienestar no es un concepto exclusivamente económico, sino que “(...) deben ocuparse de promover mejoras psicológicas¹⁷ a la vez que económicas. (...) el asesoramiento, por ejemplo, puede ser en ocasiones más útil que el apoyo económico directo” (Giddens, 2000: 139). El principio guía para el autor está en la inversión en “capital humano” donde sea posible. “En lugar de Estado de bienestar deberíamos colocar el Estado social inversor, funcionando en el contexto de una sociedad de bienestar positivo” (Giddens, 2000: 139). A su vez, las provisiones del bienestar deben integrarse con programas para el desarrollo activo de la sociedad civil. Como síntesis el autor identifica las características del estado social inversor con un gasto en bienestar positivo, generado y distribuido no solo por el Estado sino por otros agentes, donde el foco principal está en expandir la responsabilidad individual, donde se promoverá la educación, la iniciativa y la autonomía.

Tabla 1.

Estado de bienestar clásico (ECB)	Estado Social Inversor (ESI)
Intervención sobre el mercado de trabajo como responsabilidad pública en un problema social	Intervención sobre las capacidades de los individuos, como responsabilidad pública de alertar y promover en el individuo la responsabilidad sobre un problema privado y personal.
Regular la dependencia del mercado, desmercantilizando	Romper con la dependencia del Estado, mercantilizando
Creación de empleo público	Reducción del empleo público / Promoción del emprendedurismo y la creación de cooperativas privadas / Tercerización.
Políticas (pasivas) de subsidio al desempleo, durante un tiempo, con un monto igual cada mes de cobro. Creación de cajas de auxilio para trabajadores zafrales y bolsas de trabajo en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico nacional.	Políticas de subsidio con progresiva disminución del monto mensual a cobrar, como forma de incentivar la búsqueda de empleo (Políticas activas promocionales). Políticas obligatorias (como contrapartida para el cobro) de capacitación instrumental y actitudinal al desempleado.
Financiación de políticas desde el Estado	Búsqueda de financiación tripartita de programas. (trabajadores, empresarios y Estado)
Prestaciones universales para trabajadores con hijos.	Prestaciones focalizadas para población pauperizada.
Creación de sistema de seguridad social mutual.	Creación de ahorro privado para la seguridad social.
Convocatoria a consejos de salarios	Acuerdos entre partes como forma de flexibilización para dinamizar la inversión privada.
Institucionalidad de las políticas vinculada al Ministerio de Trabajo	Nueva institucionalidad política vinculada con el desarrollo social.

¹⁷ Cualquier similitud con la frase que colocamos al inicio de este trabajo, no debe ser mera coincidencia: “La economía es el método. El objetivo es cambiar el alma” Margaret Thatcher.

No son por lo tanto las crisis parciales (del petróleo en 1974, del fordismo, del Estado de Bienestar, etc.), que fuimos trabajando de modo sistemático en párrafos anteriores las que desencadenan la crisis general; muy por el contrario, es la crisis estructural del capital la que acumulativamente, desencadena en momentos históricos determinados y condiciones peculiares, las crisis particulares.

La creciente mundialización de la economía y su financierización agudizaron la especulación y la inestabilidad. La presencia de capitales privados en busca de espacios de inversión, transformó los márgenes de los Estados. Las economías dependientes sufren del proceso de desarrollo global de las fuerzas productivas, desigual y combinado.

Desigual, porque el ritmo de crecimiento de las diferentes zonas del mundo está determinado por la brecha creciente del desarrollo entre países centrales y países dependientes; Combinado, pues el mayor desarrollo de unos se sustenta en el menor desarrollo de los otros y de esa articulación surge el marco necesario para sostener la acumulación mundial liderada por los países centrales (Olesker, 2001:14)

Este desarrollo desigual supone dependencia comercial. “(...) *la dependencia comercial supone una transferencia de excedentes (cuantitativa) vía intercambio desigual y condicionamiento de la estructura productiva (cualitativa) por la adecuación productiva y laboral interna a dicha ‘nueva’ división internacional*”. (Olesker, 2001:14).

En ese mismo período, en Washington, un grupo de economistas – del International Institute for Economy – pensaban lo que debería ser hecho para que a América Latina consiguiese salir de la crisis (estagnación, inflación, deuda externa) en que estaba inserta y retomar el crecimiento. De una reunión de 1989, realizada para discutir esa cuestión, se elaboró consensualmente un conjunto de propuestas de políticas y reformas requeridas para la “salvación” latino-americana (Domínguez Uga, 2004:56).

El repertorio surgido de este conclave neoliberal¹⁸ será incorporado por organismos internacionales como el FMI o el BM. Estas a su vez impusieron el recetario a cambio de la renegociación de la deuda a los países latino-americanos. Los gobiernos fueron transfiriendo poder de decisión a estos organismos. Las reformas recomendadas aparecerán como único camino posible para la gobernabilidad.

(...) desde los años 1980 el Banco Mundial viene actuando como importante formulador de recomendaciones políticas para los países de la periferia y como diseminador, junto con el FMI, de las políticas de cuño neoliberal (Domínguez Uga, 2004:57)

Según la autora, se podría caracterizar las recomendaciones del BM en limitar la acción del Estado facilitando al mercado, complementándolo sin sustituirlo. La intención será generar ambiente “*enabling environment*”¹⁹ (Domínguez Uga, 2004:57) favorable a la inversión privada y limitar la corrupción que pueda deslegitimar las instituciones encargadas de favorecer al mercado. A su vez el Estado se vuelve necesario en aquellos espacios donde la inversión privada no encuentra rentabilidad.

Ya en lo que dice respecto al mundo del trabajo, es posible percibir en las relatorías del Banco Mundial que él pasa a estar dividido en dos. De un lado, están los individuos que consiguen actuar en el mercado – que sería un mecanismo de funcionamiento “más eficiente” de sociedad – y, de otro, estarían aquellos incapaces de integrarse a los mercados – los pobres –, los cuales el Estado debe cuidar, por medio de sus políticas sociales residuales y focalizadas. (Domínguez Uga, 2004:58)

Para Domínguez Uga, lo característico de la PPSS de los noventa será el combate a “la pobreza”²⁰. Las acciones tendrán como receta la inversión en “capital humano” (López Ruiz, 2012).

¹⁸ Consenso de Washington constó de 10 puntos: 1) establecer una disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo una reforma tributaria; 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) lograr tipos de cambio competitivos; 6) desarrollar políticas comerciales liberales; 7) una mayor apertura a la inversión extranjera; 8) privatizar las empresas públicas; 9) llevar a cabo una profunda desregulación; y 10) garantizar la protección de la propiedad privada.

¹⁹ ambiente apto

²⁰ Según el Banco Mundial la “pobreza” consiste en la “incapacidad de alcanzar un padrón de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990 apud Domínguez Uga, 2004:58),

En suma, la tercera revolución industrial, formó parte de la metamorfosis del mundo del trabajo. Las tres décadas gloriosas acorraladas por la decreciente tasa de lucro y la desregulación facilitó el abaratamiento y la precarización del trabajo. El fin del pleno empleo como mecanismo integrador, dio paso al desempleo de larga duración, como condición estructural inevitable. Su explicación se individualizó, habilitando el terreno para una intervención residual, moralizante y focalizada que, sin interferir en las leyes del mercado para el mundo del trabajo, atendió “la pobreza” como fenómeno biográfico.

1.3 Capital humano, emprendedurismo, gerenciamiento y activación: claves para comprender el tratamiento del desempleo.

El trabajo en directa relación con el capital, es indispensable para el desarrollo del capitalismo. El trabajo y la voluntad del campesinado pre moderno fue comprada por el capitalista, conformando el proceso de industrialización a gran escala. El trabajo combinado, como articulación de tareas y trabajos, surge como expresión concreta de la superación de límites individuales. La separación del trabajador de sus herramientas, lo colocan con la exclusiva posibilidad de ser un asalariado libre. Su trabajo, el tiempo de su trabajo, ahora mercancía, se convierte en su único “capital”. Esta dependencia genera las condiciones para la imposición de modelos de trabajo, dependiendo de las necesidades de la producción y la correlación de fuerzas, según cada coyuntura, pero también en relación directa con los avances de la técnica y la tecnología, como trabajo muerto acumulado.

La regularidad, la uniformidad, la continuidad, la simplicidad, son parte del escenario del trabajador especializado, en el marco de la organización de la manufactura ordenando la intensidad del trabajo colectivo. En los términos de Marx, el trabajador está involucrado en un proceso de constante elastización de su fuerza de trabajo para aumentar la producción de mercaderías y sostener la tasa de ganancia. Estos trabajadores modernos son portadores de un único “capital”, su fuerza de trabajo, expropiados en su voluntad, sus energías físicas y psíquicas, son vueltos un costo.

Tres revoluciones multiplicaron este proceso. Primero, la revolución de la máquina de vapor en el siglo XVIII y con ella el motor de transmisión, con lo cual una máquina herramienta pasaba a comandar el proceso de trabajo; luego la segunda revolución del motor eléctrico en el siglo XIX; finalmente el descubrimiento casi al unísono de la energía nuclear y el desarrollo de la microelectrónica. A través de este proceso, el trabajador y su “capital humano” acompañan el desarrollo, donde cada vez más el lugar protagónico y dominante es el de la automatización.

Aquel proceso naciente de trabajo artesanal organizado en etapas de finales de siglo XVII, como momento menos complejo y con menos determinaciones, deviene en un complejo

de complejos, con determinaciones, lo particularizan y donde motor es el lucro por medio del valor que genera el trabajo.

Los monopolios, los sindicatos, las corporaciones, los movimientos sociales, el seguro social, el seguro por desempleo, son solo algunas de las situaciones, conceptos y elementos que fueron formando parte de un escenario con tendencia de una antagónica disputa amplificante. Desde la producción artesanal hasta la microelectrónica, desde el *taylorismo*, pasando por el *fordismo* y el *toyotismo*, el trabajo ocupa un lugar central, con la exclusividad de ser capaz de valorar el capital y generar plusvalía, sin embargo, el trabajador, quien produce la riqueza social, vive esto (realidad objetiva y reproducción ideal de su vivencia), como una desposesión, como la negación de su humanidad.

El trabajador para algunos pensadores de finales del siglo XIX era un problema a conmensurar. En 1891, se publicó en el Reino Unido, un artículo de J.S Nicholson intitulado “El capital vivo del Reino Unido”²¹, que contenía en esencia, la necesidad que más adelante traerán los mentores del concepto de “capital humano” y otras denominaciones (Ver López Ruíz, 2007). El problema para Nicholson era encontrar el valor monetario de este capital vivo, como él mismo describe, “(...) *de la misma forma en que sus pianos y cajas de pinturas lo son en el capital muerto (...) de la misma forma que los muebles de un stock inanimado*” (López Ruíz, 2007: 404). En 1937 será el texto de F. V. Hayek “Economía y conocimiento” el que considerará el trabajo como un valor que potenciaría el crecimiento, siendo un antecedente directo de la teoría de “capital humano”. (Ver Pino Freire et al, 2010:105). T.W. Schultz, en 1959 hablará de modo más refinado, identificando este valor como “capital humano”.

En junio de 1959 aparece publicado en *The Social Service Review* el artículo correspondiente a la conferencia dictada por Theodore W. Schultz (...) en la Universidad de Chicago. El título era provocativo, pero a la vez cauteloso: *Investment in Man: An Economist's View* “en el hombre: la visión de un economista” (...) Schultz decía que se iba a “arriesgar a sugerir la hipótesis” de que las personas en sí mismas son una forma de riqueza y que esta riqueza no debe ser dejada de lado por el cálculo económico. Afirmaba: “los

²¹ Nicholson, J. S. (1891), "The Living Capital of the United Kingdom", *The Economic Journal*, vol. 1, pp. 95-107

habitantes son, también, una parte importante de la riqueza de las naciones” cuya consideración viene siendo omitida por la economía. (López Ruiz. 2007: 400)

Sin embargo, mientras que para Nicholson se trata de un cálculo económico del “capital vivo”, para el Schultz, será cuánto valen ciertas cualidades o habilidades en el mercado. Explica López Ruíz (2007) que, lo que para Nicholson es un costo, para Schultz es una inversión. Por eso realiza un paralelismo con reflexiones weberianas en torno a lo que significó la ética protestante y su disposición ascética al ahorro como proyección futura. En este caso, el *ethos* empresarial, convierte la vida en una empresa. Quien invierte en sí, está pensando en el futuro. La educación será vista como una inversión y desde 1960, fue notorio el aumento de literatura en el campo de la teoría de “capital humano” (López Ruiz, 2007).

Para López Ruíz, el inicio de esta reflexión que permite pensar lo humano como capital se dio en 1960 y su lugar de nacimiento fue la Universidad de Chicago, de la que Schultz era el director desde 1946. Destinó gran parte de su investigación al desarrollo y la relación con los recursos humanos. “*El ensayo sobre el valor económico de la educación*” de Schultz obtuvo el premio nobel de economía en 1979. Para el autor, “(...) *el trabajo es producto de una inversión, por lo tanto, no un medio de producción originario sino un medio de producción producido*” (López Ruíz, 2007:408). Detrás de esta reflexión del trabajador como un medio de producción producido, estaba Harry Johnson, economista canadiense que trabajó en la Universidad de Chicago desde 1959. La inversión en “capital humano”, será la justificación para una explicación individual del empleo y una explicación del desempleo como fracaso personal, pero también para explicar el desarrollo frustrado de las economías dependientes, que, para Schultz, eran economías subdesarrolladas como consecuencia de su pobreza en “capital humano”.

El desempleo de larga duración surgió de la ruptura del pleno empleo al que se hacía referencia con Hobsbawm (1999). Luego de la crisis de los años setenta, las posibilidades de acceder a un empleo, devienen en un incierto escenario, consolidando el problema como la responsabilidad en la inversión por educarse, que debe ser resuelto personalmente, una valoración individual y exclusiva sobre las propias habilidades, destrezas y posibilidades, de tener un empleo. Esto, es una medición traducida en “capital

humano”. Trabajadores como “(...) *capitalistas de sus propias destrezas y habilidades*” (López Ruíz, 2007:410). Como explica el autor, en la era del inversor de “capital humano” independiente, se sugiere pensar a los trabajadores como trabajadores-inversores. Ya no son un costo sino inversores de su propio “capital humano”. Ellos mismos ahora son un costo para sí. El *ethos* empresarial como forma de entender el mundo (*weltanschauung*), impondrá obligaciones de cómo vivir la vida.

La aceptación de un conjunto de atributos humanos como una forma de capital y como el resultado de una inversión impone a cada individuo un *deber* en relación a “su capital”: cada individuo es responsable por las inversiones que hace o deja de hacer en sí mismo (López Ruíz, 2007:415)

Ampliando las concepciones de Schultz, para Sen (1997:69) el “(...) *concepto se concentra en el carácter de agente de los seres humanos, que, por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción*”. Sin embargo, repara en la debilidad que ésta interpretación tiene para medir lo humano, como reduccionismo y reivindica una ampliación del mismo, complejizándola en términos de “agencia” y entendida como un capital. El autor explica que el desarrollo del entorno favorece el desempeño de este “capital humano”, ampliándolo como “capacidad humana”. Capacidad del dialogo entre “agencia y entorno” de desarrollo social, como dialogo entre lo que porta el sujeto y el escenario. Se refiere de este modo a dicha limitación conceptual de “capital humano”;

El concepto de capital humano es más limitado puesto que sólo concibe las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico mientras que el concepto de capacidades da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera. Cuando se adopta esta visión más amplia, el proceso de desarrollo no puede verse simplemente como un incremento del PIB sino como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna. (Sen, 1997: 68)

Sen afirma que el concepto de “capacidad humana” centra su enfoque en la habilidad para llevar el tipo de vida que se considere valiosa y de ese modo incrementar sus posibilidades reales de elección.

El escenario contemporáneo para la agencia, representa a fines de siglo XX, la recomposición de la tasa de lucro vía mundialización de la economía, ampliando como nunca los mercados y su lógica civilizatoria (Dardot y Laval 2009), acompañado de un salto tecnológico, que promovió una metamorfosis sin precedentes en el mundo del trabajo, con tendencia a precarizándolo. El trabajo como capital variable es puesto en el centro de la recuperación de la tasa de lucro. Hacerlo más productivo, es hacerlo más barato²² y la ampliación del trabajo muerto vía automatización, permite la sustitución de mano de obra. Al mismo tiempo, como indicábamos páginas atrás, el salto de la revolución informacional, como tercera revolución industrial, en el plano de la microelectrónica, especializa funciones, simplifica tareas y complejiza las relaciones de producción. Un escenario poco auspicioso para la agencia que rescata Sen.

Las formas de gestión del trabajo, constituyen un conjunto de prácticas por medio de las cuales el capital organiza la fuerza de trabajo. La aptitud emprendedora que Schumpeter (1976) creía privilegio de unos pocos, ahora es el espíritu global, convertido en la nueva racionalidad y difundido para todos como nuevo ethos. Un emprendedor es en lo que todos nos deberíamos de convertir.

Foucault interpreto el, (...) nuevo arte de gobierno basado en la racionalidad de los propios agentes económicos. Pero ¿Quiénes son esos agentes económicos sino todos los individuos en el momento en que se ven a sí mismo (...) como una empresa? (López Ruíz, 2007:422)

Este proceso tiene ida y vuelta en torno a la objetivación-subjetivación. Nos interesa aquí destacar esta excesiva preocupación sobre el individuo que se vuelve una “*tecnología del yo*” (Foucault, 2008; Zangaro, 2010), sumado al particular avance del recorte sobre el individuo, para explicar el fenómeno de desempleo de larga duración. Este proceso, está

²² En Agosto de 2018, el FMI le recomendó a Macri más flexibilización laboral y apertura importadora. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/economia/275295-productividad-empleo-trabajo-El-FMI-le-recomendo-a-Macri-mas-flexibilizacion-laboral-y-apertura-importadora>

ligado al ingreso de saberes que nacieron en la ciencia de la administración de empresas. Ya hacíamos referencia páginas atrás con Topalov (1990:54) del involucramiento con la estadística a fines del siglo XIX. Con el correr del siglo XX, la visión del *management* impuso obligaciones heterodeterminadas, que se volverán auto-impuestas, entendido esto como proceso de desarrollo de una tecnología de producción-comunicación-poder (Zangaro, 2010).

Los nuevos modelos de organización debilitaron algunos rígidos esquemas tayloristas-fordistas (Zangaro, 2010) a escala planetaria. La tecnologización creciente y la movilidad financiera, plantearon nuevos usos productivos del trabajo. El avance de lo que se dio en llamar la sociedad del conocimiento, jerarquizó el lugar de las nuevas competencias relativas a procesos cognitivos, comunicativos y lingüísticos, capacidad de abstracción, herramientas intelectuales acordes al nuevo modelo de producción (Zangaro, 2010).

Entre las competencias que requieren los empleadores en las economías tanto formales como informales de estas regiones en vías de desarrollo (además de las competencias básicas y técnicas) están la disposición a aprender; la aptitud para comunicarse, en forma tanto oral como escrita; los buenos hábitos de trabajo (puntualidad, aplicación, etc.); la capacidad de trabajar en equipo; la integridad personal; el liderazgo; el espíritu emprendedor, y la capacidad para el pensamiento analítico y crítico (OIT, 2014:2)

Competencia como palabra tiene dos raíces semánticas. Una que proviene del griego, y que hace referencia a la contienda, al encuentro por la victoria, a la competencia olímpica. La otra etimología, del latín, le otorga otro sentido, como responsabilidad sobre algo que le compete, que le es propio, para el que tiene competencia. El primero hace referencia a la competencia como contienda y el segundo supone una capacidad para algo. Ambas parecen estar presentes en este resurgir de la palabra competencia, pudiéndose sintetizar como saberes para la contienda.

Estos procesos de desarrollo, tienen la intención de captar la adhesión de los trabajadores por medios pacíficos, para mantener la subordinación. En algún punto, este despliegue de una mirada más individual, también se asocia a procesos que promueven un mayor protagonismo personal, donde también hay espacio para las emociones y la creatividad

sentimental del trabajador. Nada de esto lo exime de la concreta situación cosificante que en este vínculo se desarrolla. Explica Zangaro que en la literatura *managerial* este es el espíritu del capitalismo de nuestra época, que es la “(...) *ideología que justifica el compromiso que los sujetos tienen con el capitalismo*)” (2011:21).

Este despliegue consolida el pasaje de una visión tradicional del manejo y el control de tiempo. Se pasa de una concepción anclada en el principio negativo de no ociosidad a otro positivo de productividad (Ver Zangaro, 2011:39). El concepto de “activación” será clave para entender dicho cambio.

En este nuevo modelo de intervención, basado en la activación, el principio articulador sería el fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado. Se lucha contra la “dependencia” de los sujetos, pero el objeto en torno al cual se problematiza la relación no es la dependencia del mercado sino la dependencia del Estado (Crespo et al, 2009: p 96)

“Activación” porque pretende una nueva actitud del participante, no desde pasividad que promueve el subsidio, sino convocándolo con mayor protagonismo desde su entusiasmo por construir la solución, proponiéndole procesos de aprendizaje para el desarrollo de estrategias de presentación, búsqueda de empleo, participación en entrevistas de trabajo, diseño de “currículum vitae” y un infinito proceso de reconversión laboral. Este nuevo desempeño del desempleado, se realiza para enfrentar los vaivenes de la economía contemporánea, dinámica y cambiante, con la preocupación latente por el cuidado del clima de negocios, la inversión privada y la búsqueda de lucros, donde la variable trabajo es un costo a ser reducido.

De alguna forma, durante el devenir del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, la mundialización de la economía modificó el escenario del mercado de trabajo mundial y, la característica de las nuevas soluciones al problema del desempleo, han logrado construirlo y colocarlo como responsabilidad personal, imponiendo una nueva modalidad que explica como fracaso personal las consecuencias de esta modificación planetaria. La preocupación por ampliar los conocimientos de los desempleados se tornó un lugar común en las nuevas propuestas de fin de siglo XX y la “activación” significó la estrategia

para resolver el desencuentro entre las necesidades de la explotación y del trabajo.

Dicha retórica vuelve sobre el sujeto la obligación de controlarse y de invertir en su “capital humano”, con el afán de no ser excluido del proceso de producción, pues quedar fuera de este proceso, significa la muerte por inanición o la cárcel. Por lo tanto, es un poder que se ejerce sobre sí mismo, como explica Zangaro en términos de Foucault es una “tecnología del yo”, que el individuo aplica sobre sí mismo. Para la explicación neoclásica, la pobreza estaría vinculada directamente a la carencia de “capital humano”, lo que refuerza esta idea de “activación” como solución individual y no estructural. Por consiguiente, esta responsabilización individual lleva a una explicación personal del fracaso y del control que debió haberse ejercido como “tecnología del yo”.

El avance de esta perspectiva educativo-moralizante en torno a la explicación de la cuestión social expresa el nuevo ropaje neoconservador. La retórica económica incorporada al lenguaje cotidiano hace que sea común escuchar sobre la inversión en varios aspectos, salud, calidad de vida, educación, confort. La inversión, propia de la nomenclatura del *ethos* empresarial (López Ruiz, 2007), paso a ser parte de nuestra nomenclatura común. El sesgo moral que este enfoque tiene, supone el fracaso en el mercado como carencia cultural, actitudinal y educativa, una explicación neoconservadora que naturaliza el mercado como espacio de justicia y coloca el fracaso como consecuencia de la irresponsabilidad personal. Invertir en “saber hacer” lo que el capital necesita y a la hora que lo necesita, podría ser una aproximación a medida, del concepto de “capital humano”.

Las políticas sociales y de atención al desempleo contemporáneas, para Crespo y Serrano (2013), se caracterizan por hacer una lectura del desempleo desde una mirada radicalmente psicologizante y moralizante. En el mismo instante en que “(...) *apela a la responsabilidad personal, (...) desprovee al sujeto de las condiciones sociales y políticas para el ejercicio de la autonomía*” (2013, 1111). Para los autores se pasa de la justicia a la terapia. El contrato social propio de la posguerra, sufre una transformación con el avance de la retórica neoliberal. Hay una transformación en el sentido de la solidaridad propia de la ciudadanía social, poniendo en cuestión algunas de sus características clásicas. En el estudio que realizan Crespo y Serrano sobre las orientaciones de la Unión Europea para con las políticas destinadas a combatir el desempleo, entienden que hay un

avance de una nueva lógica de explicación del desempleo y de los desempleados. Hay en esta nueva orientación una intención de transformar los problemas socio-estructurales en problemas psicológicos. Hay sin dudas aquí una *“batalla por el lenguaje”* (Fairclough apud Crespo y Serrano, 2013:1112). La promoción de políticas de empleo incorpora conceptos como *“empleabilidad, activación y flexiguridad”* (Crespo y Serrano, 2013:1112). Esta última como una estabilidad-flexible, como un líquido-sólido parafraseando a Bauman, ¿Será eso posible? El espacio se vuelve polisémico y ambiguo y entran allí todo un caleidoscópico reflejo de interpretaciones. Los fundamentos de esta retórica caminan por el lado de enfrentar a la pasividad con actividad, a la rigidez con flexibilidad y la dependencia con independencia. En este sentido, invierte la responsabilidad y supone un individuo que logra activarse, flexibilizarse e independizarse.

Hay una inversión del sentido, en tanto aquellos dispositivos que atendían la llamada cuestión social como conquistas colectivas para desmercantilizar esferas de la vida, ahora son entendidas como un problema que representa la dependencia y la pasividad, el camino de la servidumbre parafraseando a Hayek. Las nuevas intervenciones sobre el desempleo del *“Estado terapéutico (...) gestiona la adaptación a las nuevas condiciones del mercado (...) la producción de un nuevo tipo de sujeto ciudadano”* (Crespo y Serrano, 2013:1113). Se presenta el problema del desempleo como falta de “empleabilidad”. Con un desplazamiento semántico, hace del desempleo una patología de la voluntad. (Crespo y Serrano, 2013). Para los autores, más que combatir el desempleo, se busca producir una forma de nombrarlo. Más que atender el problema, construyen el enfoque desde donde comprenderlo como problema.

En este sentido, se importan una serie de rutinas y procedimientos desde el sector empresarial, supuestamente desde la neutralidad que el mercado naturalizado otorga, institucionalizando el proceso de reconversión semántica del problema del desempleo. Parece volver un siglo para atrás al colocar la voluntad, la pereza, el alcoholismo, propio de aquellas miradas caritativas y moralizantes sobre “los malos pobres”. Se busca la no dependencia del Estado, sin reparar en que *“(...) se invisibiliza, la dependencia vulnerabilizadora del mercado”* (Crespo y Serrano, 2013:1115). Para los autores, este desplazamiento semántico posibilita un enfoque metonímico, entendiendo un todo por una de sus características singulares y de ese modo interpretar el mercado de trabajo como

problema de “empleabilidad”. La economista Laura Rampiani representante del BID es elocuente en su amenazadora perspectiva cuando explica que vamos a vivir un tsunami tecnológico que sustituirá dos tercios de los trabajadores actuales. El futuro del trabajo dependerá de la capacitación de los nuevos trabajadores. En palabras de la economista *“En América Latina y el Caribe tenemos el problema del trabajo informal (...) Hay que invertir en la gente, cuanto mayor sea esa inversión, el tsunami afectará menos a la gente”* (Infobae 2018²³)

La “empleabilidad” como concepto para los autores Crespo y Serrano (2013) tiene tres campos semánticos. Como adecuación, ubicando el problema de desempleo por un desajuste entre las competencias técnicas y las necesidades del sistema productivo. Como prevención ubicando las dificultades en la falta de información y falsas expectativas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo que acarrea problemas para gestionar el propio proyecto personal. Y como activación,

(...) hace del problema de inserción laboral una cuestión de inadecuadas orientaciones morales, actitudinales y motivacionales hacia el trabajo. Según esta concepción, el sujeto desempleado o inactivo sufriría de un déficit de competencias actitudinales que explicarían los hándicaps ante los que se enfrentan los desempleados en su transición al mercado de trabajo. (Crespo y Serrano, 2013: 1116)

Esta mirada coloca la responsabilidad del afectado y la individualización del problema, haciendo de la noción de “competencias” el eje articulador que valora el problema. Según Crespo y Serrano (2013) se toma distancia de la concepción anterior basada en el desempleo como carencia que impulsó la socialización de la responsabilidad y devolviendo la responsabilidad al sujeto, reclama su participación y disponibilidad. Se busca diferentes mecanismos personales para motivar y persuadir a los sujetos.

Un nuevo enfoque parece teñir la lente de las representaciones sobre la llamada cuestión social, el “paradigma de la activación” es una justificación ideológica contra un problema construido como “pasividad y dependencia”, que deshistoriza y despolitiza las relaciones

²³ <https://www.infobae.com/america/tecnologia/2018/02/01/el-futuro-del-trabajo-se-viene-un-tsunami-tecnologico/>

de clase, individualizando al sujeto desde la falta de competencias que “flexiguren” su “empleabilidad”, pero, además, atendiendo desde un problema moral donde la pasividad generaría dependencia. El mensaje orienta a combatir la dependencia que parece tener una tendencia adictiva y reforzar la agencia. Coloca al trabajo como un deber además de un derecho. *“Un contrato moral más que político”* (Crespo y Serrano, 2013: 1119). Coloca la dependencia del bienestar social como una enfermedad. La construcción semántica de la unión entre seguridad y flexibilidad se integra a los discursos sobre el desempleo como una nueva cultura del trabajo en Europa. Por momentos y jugando con la ficción, tiene similitud con la neo lengua que describe Orwell en 1984. *“La invocación al supuesto realismo económico se utiliza para justificar como inevitables, necesarias e inexorables las políticas de desregulación”* (Bourdieu apud Crespo y Serrano, 2013:1121) Para los autores se presenta como no cuestionable lo que en realidad es *“(…) consecuencia de un proceso político de confrontación de posiciones”* (2013:1122)

Este proceso da cuenta de las transformaciones que han sufrido las políticas de empleo y la forma en como se ha venido regulando el trabajo en las sociedades industriales. La propia manera de como nombrar y ubicar al desempleo, dan cuenta de dicho proceso. Puede encontrarse un sesgo en el proceso que habiendo sido identificado semánticamente como lucha contra el desempleo a mediados de siglo XX deviene en un nuevo sentido semántico en la actualidad, como capacitación para el desempleado. La crisis promovió la resemantización y la nueva atribución de responsabilidades, a partir de un recorte cada vez más individualizante. La eficiencia supera al mutualismo. Los nuevos escenarios institucionales, representan mucho más un archipiélago de privadas soledades, que un ámbito de responsabilidad pública. Hay un cuestionamiento sobre las explicaciones sobre los orígenes del problema de la llamada acumulación originaria y las responsabilidades que esto asigna.

Según Crespo y Serrano (2007), la cultura moral del propio capitalismo que promovió un espíritu motivado en el éxito económico y el afán adquisitivo, desembocó (aprovechando la metáfora de licuefacción de Bauman), en una heterónoma flexibilidad para el trabajo. Una heterodeterminación preñada de necesidades propias del modo de producción. *“La economía, cuyo objetivo clásico de estudio eran los procesos de producción, intercambio y consumo, pasa a definirse como <el estudio y el análisis del modo de asignación de recursos escasos a fines que son antagónicos>”* (Foucault apud Crespo y Serrano 2007:

247). De esta manera para los autores, el trabajador debe utilizar los recursos de los que dispone y este será su “capital humano” y el salario dejará de ser una contraprestación por su tarea y significará el rendimiento de su capital. Los trabajadores se convierten en inversores laborales, según esta nueva nomenclatura. Al quedar descontextualizado el trabajador de su trabajo, se deslocaliza el problema, volviéndose una exclusiva responsabilidad personal. Esto, para Crespo y Serrano (2007) no hace otra cosa que reforzar la vulnerabilidad política del trabajador de nuestro tiempo. Los autores ironizan en parte, cuando colocan el aumento de la literatura sobre autoayuda. *“El sujeto psicologizado es un sujeto escindido de modo asocial, en el que la noción de cohesión social es secundaria”* (Crespo y Serrano, 2007:250)

Para los autores, debe distinguirse entre individuación que sería un proceso propio de la modernidad, de, psicologización, que sería un modo específico y limitado de entender la individuación propia de la modernidad. *“(...) es en la época moderna cuando se da un mayor énfasis en la consideración del individuo en términos cada vez más abstractos y laicos, (...) que ha sido caracterizado como proceso de individuación o individualización”* (Crespo y Serrano, 2012: 34) Es un modo débil socialmente para entender al individuo moderno. La psicologización, va a tener un proceso más allá como recorte en la mente individual, intra-personal y asocial en último punto, como explican los autores. Esta distancia de lo social, lo independiza y permite una explicación reificada, como explicación psicológica del fracaso en el mercado. Una presencia fantasmagórica como explicación radicalmente singular.

La psicologización del trabajo es un proceso psicopolítico de producción de sujetos, cuya característica principal consiste en la producción de un discurso moral, orientado a la transformación de los problemas sociales en problemas personales y psicológicos y de las soluciones a dichos problemas mediante el trabajo sobre uno mismo. Este tipo de discurso es hegemónico en el campo del management, y está sustentado en conceptos de origen psicológico (Crespo y Serrano, 2012: 44)

Es una inversión sobre sí mismo, fuertemente moralizante, que supone un reforzamiento de una perspectiva de proyecto personal con énfasis en la responsabilidad del sujeto. Las formas de nombrar la ausencia del trabajo y la atención al desempleo, estará *“(...)”*

orientado no tanto a modificar las condiciones estructurales de la oferta de trabajo, como ocurrió con las políticas keynesianas” (Crespo y Serrano, 2012: 39). El escenario contemporáneo de fuerte psicologización es la resignación de un discurso “económicamente” heterónimo, como si la “economía” fuera una entidad no humana y con leyes propias (ver Crespo y Serrano, 2007: 252).

El sujeto protegido dice Crespo y Serrano (2007), que tenía en el seguro social y el derecho laboral, las técnicas clásicas de gobierno, se vuelve antiguo y es sustituido por un sujeto que debe asumir la responsabilidad y el costo de su socialización. El lenguaje híbrido adorna la resemantización del proceso, convocándolo como protagonista cuando todo escapa de su control. Lo único que queda en sus manos es el autocontrol, como autoadaptación a las nuevas condiciones que la explotación le impone. El nivel de naturalización es tal, que algunos comentarios giran en torno al supuesto de que la crisis es por la falta de adaptabilidad de los trabajadores a las nuevas condiciones de inversión, o que en el mañana hay un capitalismo sin trabajo humano. Estas reflexiones, pueden convertirse en credo popular. *“El credo de la globalización se basa en la invocación al realismo económico para justificar inevitables, necesarias e inexorables las políticas de desregulación (...)”* (Crespo y Serrano, 2007:258)

Por lo tanto, para prevenir el mal de la dependencia, se debe trabajar sobre la voluntad del trabajador, sobre su compromiso con la actividad, porque el compromiso refuerza el carácter moral de la relación, sobre su estatus moral con relación a la explotación y su motivación, despertando un sinnúmero de ingenierías de la subjetividad, capaces de actuar como herramientas actitudinales: enfrentar la entrevista, hacer un curriculum vitae, mejorar la búsqueda, amplificar las redes, creación de fondos financiados por trabajadores para atender la capacitación de desempleados, ejercitar la empatía y sobre todo, estar dispuestos a aceptar siempre condiciones menos reguladas y más flexibles. La orientación vocacional, los terapeutas de la ocupación, las empresas colocadoras, como *“(…) industria del trabajo”* (Calamari, 2010). *“(…) la industrialización de la materia humana, de las capacidades cognitivas como principal sustento del trabajo”* (Calamari, 2010: 90). Se refiere a la industria del trabajo como ese *“(…) esfuerzo organizado e institucionalizado en pos de la capitalización y organización de un conjunto de dispositivos y saberes relacionados al trabajo”* (Calamari, 2010:94).

El “coaching” parece ser la figura técnica que motiva a los desempleados, con intenciones de influir en los comportamientos personales. La producción de sujetos para Crespo y Serrano (2007:259), se desarrolla a partir de tres prácticas, el disciplinamiento, la vigilancia y la intervención terapéutica. De esta forma se atiende el problema devenido en dilema personal, evitando su estructural manifestación. El trabajador deviene cliente y su riesgo social es resemantizado como problema privado. *“Tal y como plantea Ehrenberg, <una sociedad que ve acentuarse la individualización experimenta grandes dificultades para representar lo colectivo>”* (Crespo y Serrano, 2012: 36)

El “paradigma de la activación” lleva a un sesgo psicologista en el enfoque de la política que atiende el desempleo, particularmente, cambia el eje de trabajo. Ahora su ámbito de trabajo está en el sujeto y no en el entorno. Esta es la novedad, el trabajar sobre la adaptabilidad a las nuevas condiciones impuestas por la mundialización de la economía. El rol estatal ahora está en activar dependientes, para que dejen de serlo, dependientes del Estado, y responsabilizados por su capacitación, devienen dependientes de la heteronomía del mercado, revestido de una falsa libertad individual y coloca de modo irracional (Lukács, 2000), una explicación desde un sujeto atomizado, des socializado. Allí radica la resemantización originada en torno al problema del desempleo. El que no logre la adaptación, será patologizado.

El mercado para ambos parece oficiar de ámbito neutral, donde hay que generar oportunidades. Las políticas anteriores, digamos, pasivas que permitían cierto margen de des mercantilización (Esping Andersen, 1993), son entendidas desde este nuevo paradigma como un problema al promover la dependencia. El cambio de conducta sería la solución al problema.

En síntesis, debe ser superado aquel sistema de protección social construido como mecanismo institucional durante la hegemonía del fordismo. Ahora cada cual debe buscar su propio proyecto de vida. El abordaje sobre la conducta del sujeto conlleva un susceptible territorio a ser explorado. Un estado terapéutico para problemas personales. *“(…) una política de producción de sujetos e identidades más ajustada a las reglas de juego del modelo productivo y, por lo tanto, plantea una nueva concepción de ciudadanía”* (Serrano et al, 2012: 44), indicando que la ciudadanía, herramienta frente a la asimetría del mercado, ahora se convierte en ciudadanía económica, basada en la

participación en el mercado. Una nueva identidad de ciudadanía se consolida con este paradigma de la no dependencia.

(...) Estado “tutor” que lleva a cabo intervenciones orientadas a la oferta de mano de obra, reforzando la “agencia individual”: provisión de competencias éticas (autogestión, autoayuda y autosuficiencia) que permitan generar un nuevo perfil de trabajador (más flexible, activo, *empleable*, etc. (Serrano et al, 2012: 46)

Este empuje que acentúa la no dependencia con el estado, desplegó un proceso de desconcentración administrativa, que abrió la puerta para el surgimiento y desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, que comenzaron a participar como entidades con experticia en la búsqueda de empleo y capacitación. Atienden al desempleado, como agencia de empleo, desde la terapia personal y a su vez, son la forma en cómo se desregula el estado, vía tercerización o gestión compartida. En los años ochenta y noventa se da un crecimiento de estas entidades. Su oferta puede sintetizarse en un espacio de desahogo, de sensibilización personal y promoción de un autoanálisis en relación a las oportunidades laborales, estimulando una mirada positiva frente a la adversidad. Sin dudas, es relevante el rol de poder que adquieren estos centros de atención al desempleado y su reconversión laboral-moral. La promoción de este paradigma sobre las competencias y la importancia de la capacitación, en particular para nuestra región fue realizado por agencias internacionales como la OIT o CINTERFOR (Lasida y Pereira, 1997).

Un estudio aparte significará la participación contradictoria de los capacitadores en estos programas, que, atendiendo al desempleado con un rol “educativo” resuelve su desempleo. Un rol en el que se establece el tiempo de trabajo anclado más en una promoción emocional, que estructural para con el éxito del usuario y del programa, con tareas propias de la contención de ansiedades o premuras de usuarios con necesidades laborales (de sobrevivencia) urgentes, suponiendo o diagnosticando el fracaso como consecuencia de la inmadurez personal emocional del desempleado para entablar una entrevista de trabajo, y no, por la propia ley de acumulación capitalista. Conceptos como el valor de la palabra, la presencia de planificaciones de trabajo como procesos, serán clave para comprender el novedoso abordaje personal. En él, la participación del usuario se sitúa como fundamental.

Los años posteriores a la Segunda posguerra, tuvieron un escenario de prosperidad económica sin precedentes, que permitió representaciones colectivas que describíamos en páginas anteriores. Este movimiento promocional amplificó la tasa de actividad diversificando las formas de contratación y los mecanismos de negociación. Pero, luego de la crisis de los setenta, la difusión a escala planetaria del capitalismo, sobre todo luego de 1992 con la caída del bloque de socialismo real, promovió el triunfo casi sin adversarios de una subjetividad empresarial, con valores de responsabilidad e individualismo y doctrinas de la administración. El emprendedor, como acentuación de la individualidad, significó la imagen del expansionismo norteamericano y el “*mito internacional de vaquero*” (Hobsbawm, 2013). El proceso de mundialización de la economía, consolidó un espíritu con dificultades para representar lo colectivo. “*La flexibilidad va a aparecer como una exigencia totalizante, (...) la regulación política del contrato laboral, que ha constituido uno de los ejes de la protección (...) se convierte, paradójicamente, en su contrario, en la causa de su vulnerabilidad*” (Crespo y Serrano, 2012: 40).

Se completa así un cuadro de replanteamiento en cómo distribuir las responsabilidades sociales frente al desempleo. El discurso neoliberal, refuerza la idea de la importancia en la reducción de los costos de producción, entre ellos la protección social y su desregulación, un requisito para la inserción en la economía mundial. Los pilares de este nuevo orden lucharán contra la dependencia promoviendo la responsabilidad individual sobre la apropiación de mercantilizados saberes. Lo patológico lo representará quienes no superen la dependencia (de la asistencia o de la cárcel) y serán valorados moralmente por su actitud y voluntad.

Hacer de lo humano un campo para la especulación sobre la formación del capital no tiene nada de novedoso, sin embargo, la subjetividad que se construye en los últimos años a raíz del salto tecnológico, acorrala lo humano hacia los arrabales de la neoresponsabilización privada. La teoría formulada en la Universidad de Chicago, para resolver problemas económicos en los años sesenta por medio de la administración, parece haber acaparado la organización e interpretación del trabajo. “*(...) el conjunto de habilidades, capacidades y destrezas que constituyen el “capital humano” de una persona pasa a ser como producto de sus inversiones previas, las que (...) buscan la maximización de beneficios en el futuro*” (López, Ruiz, 2007b: 26). Todas las acciones humanas, como

potencial mercantilización, se convierten en objeto de esta visión maximizadora de beneficios. El sujeto debe aprender a venderse, a conocer sus fortalezas y debilidades, conocer sus emociones y controlarlas, saber mirarse y calibrarse en relación al mercado, viendo donde hay una oportunidad.

Según el autor, de alguna manera es el triunfo de una ética empresarial que toma por asalto la vida cotidiana y convierte al individuo en una empresa. Las relaciones sociales pasan a ser ordenadas según el modelo de mercado en el capitalismo del siglo XXI. Como explican Dardot y Laval (2009), el neoliberalismo antes que ser una ideología o una política económica, es más bien una nueva racionalidad. Es la lógica del mercado llevada hasta los rincones más íntimos del ser.

En la relatoría del Banco Mundial aparece la preocupación por aquellos con incapacidad de participar en el mercado. La “inversión en capital humano” será la llave para volver a competir en el mercado de trabajo. “(...) *el boom de la teoría del capital humano tiene una historia reciente, vinculada a la necesidad del sistema capitalista, en el marco de la revolución científico técnica (...)*” (Pino Freire et al, 2010:103). Pero no solamente eso, es la emergencia de una explicación individual del empleo o del desempleo, como un espíritu capaz de explicar lo humano desde conceptos tales como capital, inversión, activo y gerenciamiento.

(...) es posible afirmar que los principios que establecen y ordenan los sentidos de los individuos en la sociedad contemporánea han sido transformados y ahora siguen una lógica de “inversión-crecimiento” —como la de cualquier otra forma de capital dentro de la sociedad capitalista (...) esa teoría “científica” acuñada por la ciencia económica interviene indirecta, aunque decisivamente, en la formulación de un orden valorativo internalizado, en la constitución de un *ethos*, y promueve, de esa forma, un espíritu específico, funcional y operativo, para el capitalismo que caracteriza el pasaje del siglo XX al siglo XXI (...) lleva a pensar lo humano —las aptitudes y competencias humanas— en términos de capital y a pensarse a sí mismo como objeto de inversión y gerenciamiento, y a la sociedad como un mercado compuesto por “individuos-empresas” en competencia permanente entre sí. (López Ruiz, 2012:82)

Este protagónico rol del individuo como empresa unipersonal para la inserción en el mercado laboral, tiene varias aristas. Por un lado, es el nuevo rostro de una preocupación neoliberal por desregular el mercado laboral, es decir, volver a momentos anteriores previos al avance de los Estados de bienestar. Pero, a su vez, adquiere contenidos morales para explicar los desempeños de éxito y fracaso en el mercado laboral. Es como una naturalización laica que eterniza el mercado capitalista como ámbito de justicia y coloca al orden burgués como un destino definitivo. El sujeto protagonista deja de ser el trabajador y aparece el pionero, el emprendedor, como ejemplo de desarrollo, archipiélago de individuos, sin sociedad y con intereses personales. El movimiento obrero abandona la vanguardia y la pequeña empresa ocupa su lugar. En este escenario, la educación aparece como vehículo mediador del disciplinamiento moralizante (neoconservador) convertida en activo para la inversión en *sí mismo* y amplificar el “capital humano” que define el éxito o el fracaso de nuestra mercancía, que somos nosotros mismos.

La incorporación de esta responsabilidad como gobierno de sí mismo en términos de Foucault, es el espacio de tratamiento de “capital humano” como problema personal. La técnica religiosa del gobierno de las almas de la edad media, deja paso a su versión neoconservadora del emprendedurismo y la ampliación de “capital humano”. El gobierno neoliberal entiende al mercado como ámbito natural y la empresa como modelo del comportamiento. La ética de nuestro tiempo según Dardot y Laval (2009) será la del empresario. Parte de la idea de que cada sujeto tiene aspiraciones que conjugan con los intereses de la empresa o la corporación, aplicando a sí mismo las leyes y la lógica del mercado.

El trabajador deviene a partir de esta interpretación en “capital humano” y su responsabilidad personal estará en las inversiones realizadas para tener mayores habilidades y destrezas. Esta mirada técnica de la administración convirtió al trabajador, en sujeto empresarial, sujeto neoliberal o neo sujeto según Dardot y Laval (2009). “*El modelo neoliberal tiende a considerar a la educación como un bien privado cuyo valor es ante todo económico. Los índices de inversión en capital humano de un país constituyen un factor de atracción de capitales, (...)*” (Martínez, 2014:138)

Debe producir y disfrutar cada vez más, como horizonte de superación constante. Norma de superación infinita que como *ethos* se inmiscuye en la personalidad. En este marco, “La pobreza” como concepto, se caracterizaría por la ausencia de este “capital humano” (Pino Freire et al, 2010:103) y no por tendencias sistémicas, crisis cíclicas o directamente la lucha de clases en el orden burgués con su tendencia decreciente en la tasa de lucro. Aparece como expresión individual, fetichizada y fantasmagórica, completando la apologética explicación con adjetivos que refuerzan la despolitización “(...) el tema de la pobreza comenzó a ser visto como multidimensional y se establece en la <privación de capacidad>, lo que hace que el potencial del individuo para obtener ingresos disminuya”. (Domínguez Uga, 2004:59).

La teoría del capital humano, como teoría que explica parte del funcionamiento del sistema económico —pero con la pretensión, al mismo tiempo, de dar cuenta de buena parte del funcionamiento del sistema social, provee algunas de las nociones principales a partir de las cuales son contruidos algunos de los repertorios con los que ordenamos e interpretamos la realidad actualmente. (...) con la ayuda de la literatura de negocios y de las doctrinas de administración y gestión, de la teoría económica se pasó a la definición de un conjunto de valores que favorecen el funcionamiento y la aceleración de los procesos en el sistema económico capitalista. O, en otras palabras, es posible afirmar que los principios que establecen y ordenan los sentidos de los individuos en la sociedad contemporánea han sido transformados y ahora siguen una lógica de “inversión-crecimiento” —como la de cualquier otra forma de capital dentro de la sociedad capitalista. (López Ruíz, 2012:82)

El trasfondo que lo justifica será como indica López Ruíz (2012) una formulación teórica, con la legitimidad de ser “científica” acuñada por la ciencia económica y la administración, que interviene indirecta y decisivamente, en la formulación de un orden valorativo internalizado, en la constitución de un *ethos* que promueve un espíritu específico, funcional y operativo para el capitalismo que caracteriza el pasaje del siglo XX al XXI

La presencia del Estado solo será necesaria para aquellos que queden por fuera del mercado de trabajo, es decir los nuevos “pobres”, o, sin “capital humano”. Serán atendidos para que recuperen de su patología por carecer de valor, para que puedan competir en el mercado de trabajo. Los programas de combate a la pobreza fueron la respuesta al avance de la mundialización de la economía. Consecuentemente, la pobreza será vista como un fracaso individual de quien no consigue ser competitivo. (Domínguez Uga, 2004:60). Indica Yazbek, la política asistencial “(...) como acción engendrada en la red de relaciones establecidas entre el Estado y los sectores excluidos de la sociedad, en el contexto de la reproducción social de la fuerza de trabajo” (2000: 133). La política social del neoliberalismo (porque no es cierto que el neoliberalismo es la ausencia de políticas sociales), asume un carácter residual, dualizado, asistencial y focalizado, restringiendo el acceso a los beneficios a aquellos identificados como “pobres”.

La política social desarrollada a lo largo de los noventa, expresada en las políticas de reforma de sectores específicos y en la ampliación del asistencialismo, constituyó parte del trabajo político-cultural de producción de la hegemonía del proyecto neoliberal, (...) (Grassi, 2006:26) (...) Los términos como indigencia o pobreza parecen haberse autonomizado virtualmente de las condiciones de vida con respecto a condiciones de trabajo (Grassi, 2006:26). Omitiendo esta relación de determinación de las condiciones de vida por parte de las condiciones de trabajo, el mayor volumen de la asistencia a la pobreza se canalizó por un organismo (Secretaría de Desarrollo Social) creado ad hoc, (...) (Grassi, 2006:28)

De alguna forma, la construcción arbitraria de un límite que diferencia “pobreza” de la “no pobreza” y su definición como “objetiva” conlleva a un proceso de despolitización. “La estrategia discursiva de despolitización de las relaciones económicas permitió fundamentar en la supuesta objetividad del mercado las políticas de desregulación, liberalización y desprotección del trabajo” (Grassi, 2006:35)

Como explica la autora, el keynesianismo permitió un proceso de politización de la economía, admitiendo las fallas del mercado y justificando la intervención. Una vez rota la legitimidad en los años setenta el proceso contrario y corrosivo (Sennett, 2005) promovió la despolitización. La construcción de conceptos como pobreza o indigencia

lleva a una individualización de lo social y por consiguiente profundizan procesos despolitizantes.

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

Cuando la protección se individualiza deja de ser protección. “(...) *la pos política actual no puede acceder a la dimensión verdaderamente política de la universalidad: porque impide que silenciosamente la esfera de la economía se politice*” (Žižek, 2001: 377). Este proceso de individualización de las prestaciones asistenciales hacia “los pobres” es seguido y custodiado por dispositivos²⁴ de férreo control matemático-estadístico-informático en favor de la libertad económica, que disfraza la política presente en las decisiones gubernamentales y oculta desde una supuesta objetividad técnica de admisión de beneficiarios. Convive aquí una lógica contradictoria pues,

Si es competencia de la asistencia cumplir un papel de ampliación de las bases de legitimidad del Estado y de su poder político de control social, también le cabe constituirse, para los segmentos excluidos de la sociedad, en un modo de acceso real a los recursos y de incorporación a la ciudadanía” (Yazbek, 2000:138)

En suma, la necesidad de administrar el mundo del trabajo posterior a 1970 desde una nueva lógica, motivó el involucramiento de la ciencia que atiende la administración y el gerenciamiento empresarial, desembarcando con su enfoque no solo en la política pública y el mercado de trabajo, sino captando los intersticios de la vida cotidiana. La inversión en “capital humano”, será una actitud clave para explicar el fracaso o el éxito en el

²⁴ Dispositivos aquí tomados como conjunto de discursos, leyes, normas, enunciaciones filosóficas, morales, científicas, tecnológicas, laborales. En fin, todo ese complejo entramado institucional de poder que Foucault trabaja en *Microfísica del poder* (1992).

mercado de trabajo, ahora entendidos como circunstancias individuales, de responsabilidad personal y decisiones sobre la educación. Cada persona será entendida como una empresa y sus posibilidades dependerán del valor del “capital” que porten para vender en el mercado. Activar esta actitud emprendedora y ampliar este “capital” será el motivo de los nuevos programas de atención al desempleo, que incapaces de regular el mercado, alejado de antiguas aspiraciones de pleno empleo, ahora montan dispositivos de tratamiento terapéutico, educativo y psicológico para abordar esta fisura estructural. La integración será puesta en duda por enormes contingentes de desempleados y su tratamiento tenderá a dualizarse consolidando una sociedad que acrecienta su fragmentación. La inevitabilidad del desarrollo de la economía capitalista, como un orden autogenerado, está muy en consonancia con las reflexiones conservadoras y neoconservadoras.

La negación de la legitimidad de un hipotético contrato para definir las bases de la vida en su seno, así como las del gobierno llamado a regirla. A cambio se ofrece la imagen de un orden autogenerado, en el que el hombre interviene sin poder controlarlo. Y, sobre todo, de una evolución que no debe ser entorpecida so pena de frustrar la marcha del progreso. (Baqués Quesada, 2002, 176) (...) Porque, en definitiva, el gran reto que se le plantea al neoconservadurismo es, precisamente, el de reconstruir de una vez por todas una filosofía adecuada a la buena marcha de la economía de mercado, así como a sus exigencias en el terreno de la moral (Baqués Quesada, 2002, 178)

Este escenario de fatalidad como telón de fondo explicativo de una inercia inmodificable, funciona como paradigma para la atención individual, porque funciona como la otra salida posible, ya que la estructura se presenta incuestionable e inmodificable, el problema debe explicarse en otro lado. El avance de la automatización, en lugar de ser visto como triunfo de la ampliación del dominio humano sobre la naturaleza cada vez con menor esfuerzo, simplificando la tarea, generando tiempo libre, es visto de forma contraria, como el problema del desempleo que genera. El propio Banco Mundial y la Oxford Martin School en un estudio realizado recientemente, como proyección para el año 2030, explican que este fenómeno acorrala las economías. El informe proyecta que Etiopía tiene un 85% de riesgo de automatización de sus empleos, China un 77%, Argentina un 65% y Estados

Unidos un 47% (TAW, 2016)²⁵. Esto consolida el desempleo estructural como una determinación mundial que avanza más rápido que las posibilidades de generar nuevos empleos. Esta inexorable ley parece querer ser atendida desde la promoción psicológica y el aumento de saberes individuales. A continuación, se desarrollará cómo se procesó este devenir, a nivel nacional.

²⁵ Basándose en el trabajo de Frey y Osborne, un reciente informe del Banco Mundial muestra que los países en desarrollo son altamente susceptibles a la automatización, incluso en relación con las economías avanzadas. (...) la susceptibilidad a la automatización a través de los países en desarrollo: Del 55% en Uzbekistán, al 85% en Etiopía, con una cuota sustancial de la mano de obra en alto riesgo de automatización en países como China y la India (77 por ciento y 69 por ciento, respectivamente). Estas cifras, a su vez, pueden ser puestas en comparación con el promedio de la OCDE, que el Banco Mundial estima en 57 por ciento (TAW, 2016:18)

Capítulo 2

La creación de empleo en Uruguay. 1900-1958.

Resumen

El siguiente capítulo presenta una síntesis del proceso de creación de un mercado de mano de obra estable en Uruguay, recorriendo el temprano Estado social que atendió durante la primera mitad del siglo XX, las consecuencias del alambramiento del campo, la modernización y la inmigración. El desempleo, se identifica y sobresale a partir del trasfondo que significa la consolidación de la estabilidad del mercado de trabajo. La gestión pública sobre el desempleo, concretó la creación de cajas de retiro y auxilio, jubilaciones, seguros por desempleo, rentas de transferencia para trabajadores formales, negociación colectiva, promoción del sindicalismo y protección a los trabajadores zafrales de industrias clave para la exportación. Esto fue acompañado de una fuerte demanda laboral desde el Estado, que asumió tempranamente un protagonismo dinamizador, contrastándose a una burguesía confiada en la ganadería extensiva y con el desestimulo de un pequeño mercado interno. El empleo público, significó una demanda de mano de obra que, poco importa si fue necesidad real de un Estado en crecimiento, estrategia clientelar, o programas para atender el desempleo. Lo que es elocuente es su rol gravitante como mecanismo de gestión, como regulador del desempleo y árbitro redistributivo. Este impulso público, acompañó la promoción a la sustitución de importaciones motivando la duplicación de las fábricas y el crecimiento de los empleados fabriles en la década del cuarenta. La tasa de desempleo para 1957 era del 3,7% y el empleo significaba la mediación para el acceso a nuevos derechos por esa condición de estar empleado, lo que fortaleció la construcción de la ciudadanía social.

2.1 Antecedentes de la atención al desempleo en Uruguay.

La atención al desempleo en Uruguay, es casi tan antigua como la propia República y surge como Ley, a partir de la preocupación por atender el retiro de militares veteranos de las guerras de independencia en 1835. Luego de la Guerra Grande (1839-1851) y como consecuencia del “Pacto de la unión”²⁶, fue necesario pacificar y ordenar la campaña. El Uruguay pastoril y caudillesco, se abría paso al mercado mundial, con producción primaria de ganadería extensiva.

Hace poco más de ciento cincuenta años, nuestro país conocía la llegada de una fibra de alambre. Según Domingo Ordoñana, 1857 es el año en que se alambra la primera estancia (Jacob, 1969:38). La consecuencia inmediata fue la liberalización de mano de obra. “Cada estancia que se cerca representa 10, 15 o 20 individuos o familias que quedan en la miseria, sin otro horizonte que una vida incierta (...)” (Jacob, 1969:47). La nueva técnica explica Jacob, impuso la especialización de los asalariados del campo, con lo cual el trabajo en base a changas tendió a desaparecer (1969, 47). Para 1880 se estima que 8 mil familias deambulaban sin trabajo, unas 40 mil personas, el 10% de la población (Jacob, 1969:48). El pillaje se generalizaba y esta población expulsada era vista como peligrosa y enemiga potencial, lo que motivaba reflexiones de la Asociación Rural tales como, “(...) es preferible darles tierras, de las que aún tiene el país, (...) que mantenerlos en las cárceles o degollarlos sobre las cuchillas” (Jacob, 1969:49). El gaucho ahora debía reconvertirse laboralmente en granjero y en ese marco se intenta fundar colonias, haciendo propietarios a los desocupados. “Había que hacerlos propietarios e inculcarles hábitos de trabajo logrando de ese modo evitar la revolución (...)” (Jacob, 1969:50)

Hacia 1879 el problema de los desempleados gana las páginas de la prensa montevideana (Jacob, 1969:57). Un edicto de la policía en el departamento de Florida, consideraba “vago” a quienes sin tener bienes de fortuna no ejercitaban ninguna profesión, ni trabajo, ni empleo conocido (Jacob, 1969:91). En aquel primer Uruguay, se proponían asilos y castigos severos para quienes no trabajaban. Destruir la vagancia y estimular al trabajo era la consigna. Estas eran las primeras formas de atender el desempleo y la cuestión

²⁶ Se vio en la fusión, una manera de eliminar el poder de los caudillos. Los caudillos principales de los dos partidos se reunieron y establecieron un acuerdo llamado Pacto de la Unión. En ese acuerdo, Manuel Oribe y Venancio Flores renunciaron a presentarse como candidatos a la presidencia en las elecciones siguientes y aseguraron el apoyo al candidato de la fusión entre partidos.

social y guardan similitud con las primeras expresiones en Inglaterra, descritas por Polanyi (1992) en páginas anteriores.

Mecanismos de control comenzaron a ser utilizados, como un registro de vecindad que también será acompañado por el reclutamiento en el ejército. “*De 2190 soldados con que contaba en 1879 pasa a tener 3795 en el año 1886*” (Jacob, 1969:94). La represión y la prisión harán otro tanto y serán los presos los que confeccionarán adoquines y adoquinarán con su trabajo gratuito las calles de la ciudad, calles importantes del centro como 18 de julio, Yaguarón y Agraciada, entre otras (Jacob, 1969:98)

En el éxodo hacia la ciudad de estos nuevos desempleados del campo por causa del alambramiento y el comentario de la época evidencian la identificación como grupo, “*Algunos consiguieron trabajo. Pero el nuevo medio exigía tareas especializadas marginándolos (...) Allí encontrarán compañeros de desgracia, inmigrantes pobres y los negros (...) nacerá un nuevo tipo social, de habla lunfardo, con patrones sociales propios que Ordoñana denuncia como compadritos de sombrerito gachón, (...) sustituyendo la guitarra por el acordeón*” (Jacob, 1969:108).

La edad de la fibra de acero que alambró el campo, modificó el mundo del trabajo, generó desempleo y diagnósticos moralizantes, que legitimaron la penalización de quienes habían sido expulsados por la modernización.

A inicios de Siglo XX y en la primera presidencia de Batlle y Ordoñez, en 1904, es creado un seguro por desempleo para Maestros cesados en sus funciones, con la creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones.

El siguiente mojón será en 1919 con la extensión de los derechos jubilatorios y pensiones a los empleados y obreros de las empresas de servicios públicos y Caja de Jubilaciones y Pensiones (Bonino, 2009: 25-27).

La orientación ideológica del batllismo, “*(...) contribuirá a conformar los principales rasgos sociales y políticos (...) volcándose en defensa de los intereses de los trabajadores (...) buscaba estabilizar una fuerza de trabajo*” (Supervielle y Pucci, 2008: 78). Para

Supervielle y Pucci, en 1918 fue el comienzo de la configuración del “*estado de bienestar*” (2008: 78).

En 1929 el país tenía una población activa de 683.400 habitantes y en 1931 la cifra de desocupación era de 25.000 personas (Cures, 1998: 68) como consecuencia financiera, del “crac de la bolsa de valores” en EEUU, alcanzando a superar los 30.000 desocupados en 1934²⁷, un índice promedio para esos años de entre 4 y 6 % si lo relacionamos con el dato de la población activa de 1929. La creación de empleo público fue una válvula que reguló el desempleo durante la primera mitad de siglo XX. En 1931 había 43.220 empleados públicos, cifra que ascendió en 1955 a 166.000 (Filgueira et al, 2004: 183), más de 100.000 en 24 años.

²⁷ En ese año el número de desempleados alcanzó aproximadamente las 30.000 personas, según publicó el diario El Día en su edición del 5 de marzo de 1934. Bonino Gayoso Nicolás. Título de la Ponencia VI Jornadas de Historia Económica. Título de la ponencia: “Evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay desde sus orígenes”http://www.audhe.org.uy/sextas_jornadas/Ponencia_seguro_de_desempleo_para_Jornadas_AUDHE.doc

2.2 La creación de empleo en el periodo entre guerras

El escenario de desocupación de los años treinta significó una responsabilidad pública con características particulares. Baltasar Brum, en 1931, alentaba el desarrollo de obra pública, sustituyendo en lo posible a las máquinas por hombres (Jacob, 1981: p 23).

En 1933 la Ley N° 9.080 del 19/08/1933 decía: “*Autorizase al Poder Ejecutivo a disponer de Rentas Generales, en el presente ejercicio económico, de los fondos que considere necesarios para dar, de inmediato, trabajo a los desocupados*” (Azar, 2009: p 220 nota al pie N° 11). En términos porcentuales de 1944 a 1955 el empleo público aumentó un 17,5% (Azar et al, 2009: 318). “*El empleo en el sector público aumento de 166.400 personas en 1955 a 236.600 en 1975*” (Notaro, 2005:123)

“*La constitución emergente del Golpe de Estado (de 1933)*²⁸ *incluyó un estatuto de los Derechos Fundamentales al Trabajo*” (Supervielle y Pucci, 2008: 79). Como dicen los autores, la evolución de las formas jurídicas y las leyes laborales jugarán un rol central en la conformación del sindicalismo uruguayo.

Pero esto no era una preocupación exclusiva del partido de gobierno sino también de la Federación Rural, que en el diario “La Mañana” del 20 de junio de 1934, denunciaba a la desocupación como un problema ajeno a los individuos y de responsabilidad estatal;

(...) basta que exista esa situación desesperante de hombres de trabajo fuertes y capaces que por causas a las que son ajenas no encuentran manera de ganarse el propio sustento, aun en un número limitado de ellos, para que el Estado reconozca la obligación de ampararlos y lo haga (Jacob, 1981: 22).

El trabajo “(...) *pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad y se transformará en el dispositivo central de promoción social en las siguientes décadas*” (Supervielle y Pucci, 2008: 80). Tanto las reflexiones de Brum sobre la sustitución de máquinas por trabajadores, como la desresponsabilización de la situación

²⁸ Paréntesis nuestro

de desempleo en las reflexiones de la Federación Rural, hoy tendrían muy poca resonancia o podrían ser tildadas de radicales.

Según Jacob para el oficialismo la desocupación se combatía de dos maneras, “(...) *creando trabajo o distribuyendo el trabajo disponible en forma más racional y equitativa de manera que los salarios se repartan entre el mayor número de personas*” (1983, 104). Durante la dictadura de Terra, en 1934 se promoverá la creación del seguro por desempleo (Bonino, 2009:31). La estrategia de generar empleo público convocaba a distintas instituciones en la lucha por acabar con el desempleo, “(...) *el Presidente informaba que la Intendencia de Montevideo había empleado a más de 5.000 obreros, y que la desocupación casi había desaparecido en la Capital*” (Jacob, 1981: p 25).

Durante los años posteriores a la crisis del treinta, Uruguay tuvo un importante crecimiento industrial, que según el censo empresarial de la época pasaba en 1936 de 11.103 fábricas, a 22.472 en 1947 (Frega et all, 2008: 142). “*En el lapso que va del 45 al 55 el índice de mano de obra empleada en la industria crece en un 45% y la producción aumenta un 97%*” (Cores, 1989: 52). La ampliación de la oferta de trabajo podía atender los problemas de desempleo a pesar de arrastrar el informalismo como condición estructural (Jacob, 1984).

La presencia de este nuevo escenario fabril, llevó inclusive a la creación de pueblos en torno a grandes fábricas, como en la década del 40 la industria textil en el “pueblo-fábrica” Juan Lacaze, de los empresarios Salvo y Campomar, lo que para algunos autores significó un “*paternalismo industrial*” (Sapriza, 2004: 47). Más adelante y cuando describamos el escenario contemporáneo, volveremos a hablar de este pueblo, que sufrirá el cierre de Fanapel SA.

2.3 El impulso modernizador y el fin de una “belle époque”.

En el período del neo-batllismo el modelo agro exportador comenzaba a ser redimensionado por un impulso modernizador que diversificó y nacionalizó parte de la economía (Bertino apud Azar et al., 2009: 25). El proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), tuvo un primer momento, hasta entrados los años 40, en el que se intentó contener los efectos de la crisis internacional agravada por la Segunda Guerra Mundial. Ligado a este desarrollo industrial, desde 1943 hasta 1958 Uruguay ingresó en un modelo de desarrollo, unido a la ampliación de derechos para la ciudadanía en general y para los trabajadores en particular.

El neobatllismo concibió la industrialización por sustitución de importación como uno de los factores que permitía igualar democracia, progreso, justicia social y orden, bajo la protección del dirigismo del Estado. Esta concepción fue acompañada de la búsqueda de bienestar general de la sociedad, de la extensión de las clases medias y el alcance de la felicidad, al menos por gran parte de los pobladores del país. (Ruiz, 2008: 124)

El desarrollo del mercado interno, sustituyó las importaciones, inspirado en el modelo del “«new deal» roosveltiano”, permitiendo la reorganización del movimiento sindical (ver Supervielle y Pucci, 2008).

El gasto público social (GPS) luego de la segunda posguerra aumentará al 60% del gasto público total y se mantendrá en ese entorno hasta nuestros días (Azar et al, 2009: 223). Una creciente preocupación por las condiciones de trabajo y las denuncias de la bancada comunista en 1938 sobre la situación miserable de la clase obrera, motivó al Parlamento a crear una comisión para conocer las condiciones laborales de los trabajadores, a partir de la cual será elaborado un informe que desembocará en la Ley de Consejos de Salario de 1943. Entre los años 1939 y 1940, fueron visitados 44 establecimientos industriales en los que trabajaban 23.460 obreros. Aprobado en diputados en 1941, la Ley de Consejos de Salario siguió su camino al Senado. No obstante, quedará sin ser discutida durante el período de dos años, para Frugoni, “(...) *durmiendo el sueño de los justos*” (Frega et al, 1985: 30-31).

La ley 10449 de Consejos de Salario de 1943, en su artículo 21 contempló una prestación aún vigente llamada “Asignación Familiar”. También entre 1944 y 1945, fueron creadas las Cajas de Compensación por Desempleo para varias industrias (Azar et al 2009: p 232: Bonino, 2009: p 31). Se trataba de sectores claves para la economía nacional por ser generadores de divisas para el fomento del desarrollo económico estructural industrial según explican Bonino y García Repetto (2013, 46).

Respecto de los trabajadores, se les aseguró un ingreso mínimo en tiempos de paro (subsidio por desempleo) y se reconoció el derecho a la estabilidad laboral (bolsas de trabajo). Las distintas Cajas de Compensación por Desocupación vinieron entonces a hacer efectivos estos derechos: de la Industria Frigorífica (CCDIF, 1944-1979), de Barracas de Lana, Cueros y afines (CCDBLC, 1945-1979), de la Industria Frigorífica del Interior (CCDIFI, 1966-1979) (Bonino y García Repetto, 2013, 50).

Estos antecedentes inscriben a Uruguay desde un primer momento como impulsor de la modernización societal dentro de una concepción en que la política económica se supedita a la política social. (...) el trabajo, sin embargo, pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad (...) (Notaro et al, 2011:26)

El desempeño de este desarrollo significó para Filgueira (1994) el “Estado de bienestar uruguayo”, construido en base a cuatro pilares: la asistencia pública en materia de salud, la educación pública, la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza laboral. Esto fue en parte consecuencia de la coyuntura económica favorable, pero también lo fue por la presencia y la organización obrera, que en 1942 funda la Unión General de Trabajadores (Frega et al, 1985: 28).

Hacia 1955 habían terminado los saldos favorables que pautaron los diez años anteriores, abriéndose la época de los sucesivos déficits (Nahúm, et al, 1997). El agotamiento de este modelo de desarrollo comienza a fines de la década del cincuenta. El escenario de crecimiento del PIB tuvo fin en 1958 (Cancela y Melgar, 1985). Compreendido entre 1958 y 1967 será el comienzo de un proceso, donde “(...) *todas las pragmáticas neoliberales fueron puestas en práctica*” (Real de Azúa, 1984: 76).

Existe todavía un plano más para el análisis del reformismo, que alude a las dimensiones éticas y culturales que se vieron removidas a su paso. La utopía batllista resumaba un tono iconoclasta, desdeñoso de las convenciones admitidas; pretendía un «hombre nuevo», liberado «de las cadenas de los prejuicios seculares» (...) prefería un <nacionalismo> más ontológico que telúrico, más integrado a las seducciones del mundo que prevenido de sus tentaciones (Caetano y Rila, 1994: 120).

La mirada crítica con el “despilfarro” de Luis Batlle, surgirá de la Generación del 45, que analizarán la derrota del 58, como consecuencia de la crisis económica propiciada por la mala gestión. Una “(...) *«generación crítica», como la llamará Ángel Rama, con su aire de ruptura con respecto a los supuestos tradicionales del «orgullo ingenuo» de los uruguayos, con su visión de crisis nacional y del «agotamiento irremediable» del «país batllista» y su modelo de convivencia*” (Caetano y Rila, 1994: 150).

Dado los altos niveles de inflación, hacia 1961 se legislará sobre la revaluación automática de jubilaciones y pensiones. En 1962 en ese marco también se hace efectivo el Seguro por Desempleo, modificado con la Ley 13108 y se mejora la ley de accidentes de trabajo (Ver Supervielle y Pucci, 2008: 85). La Ley 13108, dio nueva redacción a la Ley N° 12570 de 23/10/1958 y los artículos 5, 6, 7, 8, 11, 12, 15, 17, 19, 20, 24, 25 y 37. Los primeros ejemplos de políticas activas en Uruguay, pueden tener sus proto-formas en esta modificación del Seguro por Desempleo de 1962, incorporándose el dictado de cursos de “reeducación profesional”, de carácter no obligatorio, organizados en conjunto por la Caja de Industria y Comercio y la Universidad del Trabajo (UTU).

En 1967 será creado el Banco de Previsión Social (B.P.S) absorbiendo varias de las Cajas de Compensación por Desempleo, coordinando los servicios estatales de previsión social y organizando la Seguridad Social.

La coyuntura internacional como desarrollo de la economía global, fue el comienzo en la década del setenta del desempleo estructural como problema, consolidada a partir de la crisis generalizada de los países centrales (Mandel, 1990, 1986, 1982), como consecuencia del enlentecimiento de los altos niveles de crecimiento que fueran característicos en la “edad de oro” (Hobsbawm, 1999).

A nivel nacional se rompe el “pacto tácito” (D’Elia, 1982) propio del “Uruguay feliz” (Frega, 2008: p 142) crecido al abrigo de propuestas desarrollistas y sustitutivas de importaciones que describimos anteriormente. *“Entre 1955 y 1973 la economía queda sumida en un profundo y prolongado estancamiento”* (Oddone, 2009: 123).

Se pretende en todo momento no caer en una ingenua asimilación en torno a las evidentes diferencias estructurales que, por descuido, emparente los procesos de los Estados de bienestar desarrollados en Europa con los procesos desarrollistas a nivel latinoamericano, entre ellos el neo-batllismo y su propuesta sustitutiva de las importaciones. Sin embargo, es destacable el devenir que este impulso modernizador tendrá para la historia económica del país. Las halagüeñas posibilidades de prosperidad hicieron del trabajo algo estable y en relación a esto se desarrolló un modelo, *“(…) que lo convirtieran en la llamada <Suiza latinoamericana> hasta que los generales pusieron fin a todo ello en la década de 1970”* (Hobsbawm, 2013: p, 260)

En suma, este período hasta 1959 legó una construcción institucional en torno al empleo como integrador social. El aumento del empleo público, la promoción pública para el desarrollo de la industria nacional, propiciaron el aumento del mundo laboral. El estado acompañó con nuevas leyes y beneficios que regulaban en parte las incertidumbres del mercado, de la zafra o del cuidado de los menores a cargo. Cajas de auxilio, de jubilación y asignaciones familiares, fueron algunas de las estrategias para regular el trabajo, siempre desde un enfoque como el que describíamos con Giddens (2000) de “bienestar clásico”. Hay en estos años una responsabilidad pública y privada para con el empleo y se generan condiciones óptimas a partir de los Consejos de Salario para el desarrollo del sindicalismo de negociación. Tal vez, la aprobación del Seguro por Desempleo en 1958 en la Ley 12570 y la creación del aguinaldo en la Ley 12840 en 1960, sean las últimas expresiones de “bienestar clásico” de este período, pues a partir de entonces las condiciones ya no serán las mismas.

Capítulo 3.

El surgimiento del desempleo de larga duración. 1959-1989

Resumen

El año 1959 será el comienzo del estancamiento, aumento de deuda externa, desempleo de larga duración y pobreza. El ajuste fue procesado por los gobiernos democráticos y fue necesaria la dictadura cívico-militar para sostenerlo y volverlo permanente. Este capítulo llega al final de los años ochenta, describiendo la modalidad de gestión del desempleo característico de este período. Este recorrido tendrá un mojón, que no pasará inadvertido para nosotros, cuando en 1962, la Ley 13108, modificó el Seguro por Desempleo. Entre estas modificaciones se incluyen los primeros elementos de políticas de “activación” con cursos de “*reeducación profesional*” (sic). La injerencia internacional producto del vínculo con el FMI, los fracasados intentos de planificación y la polarización de escenario político, además de los intereses externos, fueron preámbulo para un golpe de estado cívico-militar que duro 11 años de dictadura y dejó un saldo muy complicado y negativo en clave de derechos humanos, pobreza y desempleo. El desembarco hacia los años noventa, con toda la connotación neoliberal que tiene esa década y la regionalización, serán un escenario hostil para la ya castigada clase que vive de vender su trabajo.

3.1 La crisis del 59

Un análisis escrito desde el siglo XXI, como volviendo del futuro, explica que:

Uruguay es un país cuya inserción internacional lo hace particularmente sensible a las variaciones de los precios de los *commodities*, o, lo que es similar para el caso, de la renta de la tierra. En las fases de renta alta crece el Producto Interno Bruto, suben los salarios, se reduce el desempleo y se amplía el Estado. Cuando la renta baja, comienza una fuga hacia adelante que primero recurre a las reservas internacionales, luego al endeudamiento interno y externo y, cuando estas fuentes se agotan, se avanza sobre el precio de la fuerza de trabajo y el gasto público en general. Este movimiento suele presentarse en el marco de una situación de crisis y es el contenido de lo que se conoce como “ajuste estructural”. (Oyhantçabal y Alonso, 2018)

El estancamiento tecnológico-productivo del agro y los límites de una industria de sustitución de importaciones reducida al mercado interno, fueron los aspectos más sobresalientes de este período de crisis.

El latifundio como problema estructural, aceleró su tendencia y “(...) en el período que va desde 1956 a 1980 han desaparecido en el país, 20.768 establecimientos agropecuarios” (CLAEH, 1983: 170). En el balance que se hace desde 1958 a 1983, la superficie que ocupaban las empresas menores de 100 hectáreas disminuyó medio millón de hectáreas, originándose en este período “(...) una cierta reconcentración de la tierra en predios medianos y grandes” (CLAEH, 1983: 171)

Debe diferenciarse entre: la propiedad de la tierra y la producción en la tierra. Porque el arrendamiento de la tierra parece ser el negocio anterior a la producción y una vía de concentración de riqueza por siempre en Uruguay. En 1983 la propiedad de dicha tierra estaba casi exclusivamente en manos de privados individuales. “(...) unos 4.500 propietarios de tierra poseen cerca de las tres cuartas partes de la superficie agropecuaria nacional” (CLAEH, 1983:172).

Al hablar de la población trabajadora de este escenario rural y concentrador, la tendencia es a la disminución. *“Entre 1956 y 1980, hay 134 mil trabajadores rurales menos, es decir, 45% menos de fuerza de trabajo rural de la que existía a mediados de la década.”* (CLAEH, 1983:174) En promedio, significa 5.500 trabajadores menos por año, que fueron obligados a salir de la producción agropecuaria y ningún sector de la economía los absorbió. La mitad de los trabajadores rurales se afincaban en predios menores a 50 hectáreas. Cada 1.000 hectáreas la ocupación llega a 1.215 personas; mientras que, en el otro extremo, el de los grandes predios con incorporación de maquinaria, el número de personas por cada 1.000 hectáreas es entre tres y cuatro. (Ver CLAEH, 1983)

A esto se le suma un clima de extrema tensión crecida en la convicción de que no era una crisis pasajera. (Ver Nahúm et al, 1997). Para CEPAL, *“(…) una política que insiste en la sustitución de importaciones y en el financiamiento externo, y que no logra incrementar las exportaciones, tiende a perder su eficiencia, con frecuencia, en un plazo relativamente corto”* (Nahúm et al, 1997: 103). La crisis económica, social y política se consolidó una vez que algunas condiciones externas (fin de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea), dejaron de ser favorables para la exportación de materias primas (Faroppa, 1965; Filgueira, et al, 2005).

El final del gobierno batllista se concretaba y tras el ascenso del Partido Nacional se realizó una reforma monetaria y cambiaría de signos importantes, alentada por el FMI como requisito ineludible en el atendimento de la crisis que comenzaba a gestarse. Durante este proceso se firmarán seis cartas de intención con el FMI entre 1960 y 1972.

Se abandonó el modelo ISI como regulación del mercado de trabajo y se inició el modelo liberal, aperturista, concentrador y excluyente (LACE) (Olesker, 2001). La dictadura cívico-militar que sobrevino a estos años de crisis, impactó de forma negativa en el gasto público (Midaglia et al, 2010; Yaffé, 2009; Olesker, 2001) y en la persecución de la clase trabajadora organizada.

El comienzo formal de la crisis fue 1958. Ese año *“(…) significó el primer año de retroceso en la evolución del Producto Bruto Interno del país en muchos años”*. (Cancela-Melgar, 1985: 12). También significó el triunfo del Partido Nacional después de más de noventa años de gobierno colorado. El estancamiento económico agudizó las

contradicciones internas. Décadas anteriores había sido enfrentada con el modelo industrial sustitutivo de las importaciones²⁹, pero no pudo sostenerse. La larga crisis económica que se inauguró en los años treinta con el estancamiento del sector agropecuario, prosiguió luego con el estancamiento de la industria hacia mediados de los cincuenta, y generó profundos desequilibrios de todo tipo en el decenio de los sesenta. (Astori, 1983:15)

El impulso industrial perdió dinamismo y competitividad. El modelo agro exportador se estancó y debió soportar la inflación interna. El modelo industrial, que necesitaba insumos fundamentales como el petróleo y que dependía de un mercado interno muy pequeño, no pudo enfrentar el “cuello de botella” económico³⁰, ni tampoco la presión política del partido de oposición. La crisis que pone fin a dicho impulso³¹, constituyó una manifestación más del proceso que caracterizó a las economías dependientes. Se consolida así una dependencia tecnológica y financiera que acompañará el movimiento de la economía nacional hasta la actualidad. “(...) hasta 1958 se da un ciclo de expansión tanto en lo funcional como en lo organizativo; a partir de 1959, un ciclo de repliegue (...)” (Filgueira, et al, 2005: 20). Así como el alambramiento del campo significó un duro golpe para el mundo del trabajo, ésta crisis que se inicia en 1958, significará la asunción del desempleo de larga duración como parte del nuevo paisaje laboral.

Este conflicto a escala nacional tiene una determinación ineluctable, “(...) no existe capitalismo sin crisis” (Netto, 2012:415). El desarrollo industrial característico del neobatlismo había fortalecido cuantitativamente al proletariado. Como explicábamos anteriormente, fue 1938 a iniciativa del diputado Eugenio Gómez que se creó la comisión parlamentaria que inspeccionó 44 empresas y recomendó aumentar el salario de los trabajadores. En 1942 se creó la Unión General de Trabajadores con un destacado papel

²⁹ “En este país, cuando se hace un buen Batllismo, el comunismo no tiene función ni tiene nada que hacer” Tomado del discurso pronunciado por Luis Batlle Berres en Paysandú el 12 de agosto de 1951 (Caetano-Alfaro, 1995: 167 y 168). Fragmento de un editorial publicado en *Acción*. 3. XI.1951. Este modelo industrial, se define en palabras del presidente de aquella época Luis Batlle Berres: “(...) una industria efectivamente nacional, es decir, rescatando para nuestro país nuestra propia riqueza, muchas veces en manos del empresismo imperialista, o creando la nueva. (...) dando buenos salarios, toda clase de compensaciones y ventajas y participación razonable en los beneficios a los trabajadores. (...) Se nos critica porque queremos defender la industria a través de medidas que van en su ayuda, que se las ha llamado subsidios, con las que tonificamos y les permitimos que se desarrollen en la plenitud de sus fuerzas obteniendo ganancias los industriales, pagando buenos jornales a los trabajadores y provocando riquezas para el país (...)” (170).

³⁰ “En efecto, la velocidad y magnitud del proceso industrial, exigiendo mayores importaciones de bienes de capital y materias primas superó las posibilidades de exportación del sector agropecuario y los déficits de la balanza comercial se hicieron presentes. Las reservas de oro y divisas acumuladas durante la guerra, que en 1946 ascendía a 293.1 millones de dólares, en 1956 estaban situadas en 147.0 millones”. (Caetano-Alfaro, 1995: 178).

³¹ “(...) se cuestionaba seriamente el papel tradicional del Estado, protagonista activo de la economía y árbitro social. Una economía cuyos motores fundamentales estaban en crisis –lo que significa decir que la acumulación de capital no funcionaba.” (Astori, 1983:15)

del Partido Comunista, que hacia 1966 se convertiría en la CNT (Convención Nacional de Trabajadores). Esto fortaleció institucionalmente la unificación de las expresiones de lucha de clase. Las relaciones productivas; el empleo, la inversión, la distribución, el consumo y la protección social, son un proceso histórico devenido como equilibrio temporal de un constante conflicto distributivo. Los años cincuenta traían fortalecidos a los movimientos sociales, con una peculiar alianza obrero-estudiantil en Uruguay. Esta articulación se vio plasmada en las movilizaciones por la nueva Ley Orgánica de la Universidad en 1958 y el nacimiento de la consigna “obreros y estudiantes unidos y adelante”.

La transición de un modelo de desarrollo a otro no sólo causó transformaciones significativas en la estructura económica, impactando en el mercado laboral, sino que también implicó cambios en la matriz sociopolítica en que se sustentaba dicho modelo. En el modelo sustitutivo de importaciones, el gobierno y el sistema político actuaban como sistema de distribución de recursos. Así, en una economía cerrada de fuerte participación estatal, la legislación laboral fue el reflejo del modelo: un conjunto complejo de regulaciones que enmarcaban las decisiones patronales y protegían al asalariado y sus organizaciones” (Notaro et al, 2011: 9)

De aquí en adelante, la clase obrera unificada se constituirá en interlocutor y pasará a ocupar el centro de la escena política, marcando con su presencia los acontecimientos sociopolíticos de las décadas siguientes en particular durante los años 60. Esa madurez del movimiento de los trabajadores se representa en las huelgas del sector bancario, de la empresa estatal de energía eléctrica y telefonía (UTE) y de los trabajadores de la carne (industria frigorífica), todas ellas en el año de 1969 (ver Acosta, 2005:71-81), así como el claro ejemplo de la huelga general de 15 días contra la dictadura cívico-militar de 1973. Esta fortaleza, encontró espacios de unificación con el movimiento estudiantil, también con una tendencia de crecimiento.

El deterioro de la economía nacional hacia fines de los años cincuenta, se expresaba en términos de intercambio con una caída en los precios internacionales de los productos primarios exportables, mientras aumentaba el precio del combustible y las manufacturas que el país importaba. Para los ganaderos, el aumento de las exportaciones para equilibrar

este saldo, radicaba en una política cambiaria que mejorara el valor del Dólar Americano frente al Peso Uruguayo. Sin embargo, no se expresaba allí una intención de desarrollo productivo, sino especulativo. *“Un productor ganadero que desee incrementar sus ganancias –sostiene el investigador británico Henry Finch- actúa más racionalmente cuando compra o arrienda más tierra, que cuando trata de usar más intensamente la que tiene”* (Nahúm et al, 1997: 101).

En este sentido, el atraso tecnológico era la consecuencia de una ganadería extensiva, que utilizaba poca mano de obra y que no tenía necesidades de incrementar la inversión para tecnificarse. Esa misma parsimonia lo lleva a reclamar el mejoramiento de sus divisas por medio del control del tipo de cambio. En algún punto, parece ser una vez más la expresión de una burguesía pacata que nunca asumió un rol protagónico en el desarrollo nacional, de ahí el espacio para el protagonismo estatal. *“Los productores rurales no presionaron por la renovación tecnológica, sino que utilizaron toda su fuerza para obtener del Estado diferentes tipos de estímulos económicos: subsidios, devaluaciones, rebajas impositivas, créditos baratos, etc.”* (Nahúm et al, 1997:102). La política de las cámaras rurales expresa claramente cuánto la regulación del Estado les favorece.

“La aceleración de la inflación durante la segunda mitad de los años cincuenta y la década del sesenta puede ser explicada por los crecientes déficits de las cuentas públicas, sobre todo a partir de los años sesenta, los cuales fueron financiados por continuas expansiones monetarias” (Oddone, 2009: 124). El Estado había intentado atenuar el conflicto social propio de la crisis de empleo con la contratación de funcionarios públicos, sin embargo, esta práctica aumentaba el déficit presupuestal que el país venía sufriendo desde el comienzo de la crisis.

3.2 La injerencia internacional y los intentos de planificación.

La subordinación internacional, tanto de los mercados como de los prestamistas financieros, dejaron entrever el contrapunto del desarrollo desigual y combinado de la economía mundial (Olesker, 2001:13,14). Para ajustarse a los nuevos requerimientos de la mundialización de la economía, en 1959 se votó la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria. Año que también fue escenario para la firma de la primera Carta de Intención con el FMI.

La influencia de este Fondo sobre la economía nacional fue aumentando progresivamente. El motivo de esta relación, fue como auxilio a una economía nacional con un acelerado proceso inflacionario interno, atendiendo el déficit en la balanza de pagos, como doble desequilibrio. La creación del FMI data de la década del cuarenta, a partir del acuerdo de Bretton Woods en 1944 donde se sientan las bases para su funcionamiento a partir de 1947. El proceso que acompañó este nacimiento viene desde la Primera Guerra Mundial, cuando aún regía el patrón oro como conversión del mercado mundial y Gran Bretaña lideraba la economía mundial. El periodo entre guerras supuso una transición donde surge una nueva potencia, EEUU. Luego de esto, el patrón único ya no existe y el Dólar Americano ocupa ahora su lugar en un orden financiero mixto, haciendo de ella una moneda clave (Couriel y Lichtensztejn, 1967).

La creación del Fondo significó la asistencia a economías deficitarias. Los países ingresaban al FMI como socios con diferentes cuotas y según ese monto se les adjuntaba el valor de los votos para las decisiones de la institución. Para Uruguay, en el comienzo, le correspondía el 0,25% de los votos. Explican los autores en 1967 que EEUU “(...) siendo uno de los 107 miembros del FMI vota con una ponderación del 23%” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 34). Uruguay mantenía hasta 1959, relaciones formales con el FMI, es miembro originario y estuvo representado en la Conferencia de Bretton Woods, participando en la firma de los acuerdos de 1945. “La cuota del país en el Fondo se fijó en 15 millones de dólares” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 141).

“Cuando a partir de la segunda guerra mundial se pone en discusión la necesidad de un sistema monetario internacional se está tocando un punto clave en las relaciones de producción y distribución a ese nivel” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 36). Las monedas

según el FMI deben relacionarse por medio de un único tipo de cambio que permita libremente pasar de una a otra, eliminando el uso de cambios múltiples, pues se entiende que esto distorsiona las condiciones del comercio mundial y atenta contra la libertad. Cualquier tipo de regulación extra-mercado, significará un problema. La creación y aplicación de diferentes tipos de cambio ha servido como herramienta de regulación del “Estado de Bienestar Clásico” (Giddens, 2000) y ha sido utilizado para la creación de excedentes que el Estado como ingreso fiscal o recursos, a utilizado para subsidiar a la industria (ver Couriel y Lichtensztejn, 1967: 33). La sustitución de importaciones era abonada en este sentido.

Pero, *“La asistencia financiera directa del FMI, así como la influida por él a través de la gran banca norteamericana y europea, resulta frontalmente incompatible con las fórmulas proteccionistas todavía imperantes en América Latina”* (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 44). Los países latinoamericanos fueron acogidos a estas obediencias a partir de la década del sesenta. Los programas de estabilización para contener la inflación, resultan en un aumento de la explotación de la clase trabajadora. (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 71).

Según Couriel y Lichtensztejn (1967) la industrialización realizada en el país tiene su comienzo luego de la crisis de 1929, sobre la base de la explotación de productos que antes eran importados. Se sustituyeron bienes de consumo y materias primas. De ese modo y como consecuencia se expandió la industria, la ocupación y el ingreso. Pero el horizonte industrial estaba amenazado por algunas características propias como: a- una protección estatal a la industria *“(…) sin canalizar las inversiones ni tomar a su cargo sectores claves”* (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 78); b- la importación de nuevos equipos y maquinarias de países desarrollados con otra constelación de recursos productivos, lo que implicó una readaptación a la cadena de recursos nacionales, pero que además significó la cancelación de fundar una tecnología nacional; y por último, c- la pequeñez del mercado interno incapaz de sustituir una queda en la demanda externa. A partir de 1959, la recesión operaría reduciendo la ya menguada demanda interna.

La ganadería, que representaba el 70% del sector agropecuario y en ese entonces proveía casi todos los saldos exportables, arrastraba un prolongado estancamiento. El 2,9% del total de establecimientos habían sido definidos como latifundio y cubrían el 44% del total

de la tierra en explotación. Para Couriel y Lichtensztein (1967) el estancamiento es fruto del régimen de propiedad de la tierra, pues “(...) quienes están en condiciones de aumentar la productividad (los grandes terratenientes) no han sentido ni sienten necesidad por hacerlo, desde que sus mayores beneficios resultan de los precios relativos que en lo interno le son favorables” (Couriel y Lichtensztein, 1967: 85).

En el año 1955 Uruguay tendrá dificultades en la balanza comercial y de pagos, derivadas de la caída de las exportaciones frente a unas importaciones rígidas, como, por ejemplo, el petróleo y, luego de la guerra de Corea ocurre una caída en los precios de exportación de la carne. Este proceso recesivo contrajo la inversión interna y la ocupación.

El déficit de la balanza comercial obligó a utilizar las reservas de oro y divisas acumuladas en el pasado. La dependencia de las fluctuaciones en el comercio internacional vulneró nuestra industrialización. “*El trienio 1955/1957 puede ser tomado como línea divisoria, marcando el fin de la expansión productiva y el comienzo de la crisis*” (Couriel y Lichtensztein, 1967: 89).

El estancamiento de la ganadería y una industrialización sin horizontes son el saldo a finales de la década del cincuenta. Por eso, es por demás valioso rescatar la excepcionalidad de la economía nacional que en 1957 la tasa de desocupación alcanzaba el “3,7%” (Couriel y Lichtensztein, 1967: 135). En algún sentido es posible establecer una vinculación entre la pobreza y el desempleo actual con este proceso de ajuste de largo aliento que da comienzo en la década de los sesenta.

La industria en ese año “(...) marcaba el punto más alto de su evolución, a partir de entonces su crecimiento se detiene” (Couriel y Lichtensztein, 1967: 94). La crisis ampliará los niveles de desempleo. Se genera un proceso de creciente desocupación “(...) de la mano de obra del 10% global [con cifras de hasta 31% en la construcción]” (Couriel y Lichtensztein, 1967: 95)

Hacia 1957 también comienzan las primeras situaciones de inflación, prioridad a ser atendida según las recomendaciones del FMI. El escenario para ese entonces es, un agro que repele brazos y una industria estancada. El sector público único receptor de mano de obra, funciona como sistema clientelar, hipertrofiando progresivamente la burocracia

(Couriel y Lichtensztejn, 1967; Notaro, 1984)). Al final de este capítulo veremos una tabla con la evolución del empleo público donde se demuestra claramente el fuerte crecimiento hasta la década del sesenta y setenta, para entrar en una meseta de un aumento muy desacelerado en relación a como venía. Más adelante, durante los años noventa, se detiene e incluso disminuye el número de empleados públicos, y solamente volverá a aumentar a partir del siglo siguiente, en el año 2005.

Uruguay tenía en la década de los sesenta un sistema tributario regresivo, en relación a que el 90% de los ingresos por este rubro proviene de impuestos indirectos, pagados por los consumidores. Como el mercado interno se contrajo, también se contrajo la recaudación. “(...) mientras la población contribuía promedialmente con el 27% de sus ingresos al pago de impuestos en el año 1966, las personas cuyas rentas provenían de las exportaciones agropecuarias, sólo aportaban un 6% de sus ingresos” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 99).

En 1967 la “Ley de emergencia” 13608 proyectaba un impuesto a las explotaciones agropecuarias de más de 1.200 hectáreas, con lo que se pretendía recaudar 5.500 millones de pesos. Sin embargo, la presión de las Cámaras rurales lo rebajó a la quinta parte, quitándole el sentido al proyecto que tiempo más tarde se eliminaría totalmente. Algo similar ocurrirá, en el período 2010-2015, durante el gobierno de José Mujica y un impuesto frustrado a la concentración de inmueble rural (ICIR), que desarrollaremos más adelante.

Tal como se expresa con anterioridad en referencia a la preocupación del FMI sobre la existencia de tipos de cambio múltiples, Uruguay en 1959 realiza una reforma que crea un tipo de cambio único. En palabras de Couriel y Lichtensztejn, (1967: 106) “(...) el acto de política económica más importante del nuevo gobierno” del Partido Nacional. Este tipo de cambio único, a su vez será regulado, por la espontánea relación entre la oferta y la demanda. Representa un postulado teórico celosamente definido por el FMI. La ruptura del tipo de cambio múltiple significó la discusión del margen de maniobra sobre la economía desde el Estado. La libertad de mercado elimina la chance de utilizar diferentes tipos de cambio como subsidio y estímulo a algunos rubros estratégicos. El desempleo generado en estos rubros también debe ser asumido como desresponsabilidad del Estado con la regulación económica y el avance de una lógica sin regulación. Sin embargo, “(...)

no hay tal mercado de libre competencia, porque la oferta está en manos de pocas empresas, que controlando el mercado elevan el precio de las divisas” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 108).

Sumado a esta determinación, la devaluación llevó el Dólar Americano de 4,11 Pesos en 1959 a 11,00 Pesos en 1963, a 19,50 Pesos en 1964 y a 70,00 Pesos en 1965, y de esa forma, aseguró precios remuneradores a los exportadores, que vieron multiplicado el valor de sus Dólares obtenidos en la venta al exterior, al comprar mano de obra nacional con Pesos. El efecto siguiente fue una fuerte señal desestimulante para la importación. Pero, la peor consecuencia fue la pérdida del control del mercado cambiario por parte del Banco República.

El proceso inflacionario estaba vinculado al estancamiento, pero también a una forma de abastecimiento local, con una o pocas empresas por rama, donde se crean situaciones de monopolio. Sin embargo, esta puja entre los exportadores por aumentar el tipo de cambio y los asalariados por aumentar el salario, tiene como balance que, *“(...) el tipo de cambio avanza con mayor rapidez y por delante del costo de vida, (...) el salario real en el período inflacionario, desciende”* (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 118)

En la ganadería, por ejemplo, según demuestra la fuente del Banco República, para 1965, *“(...) los salarios representan sólo el 14% del costo de producción, los beneficios alcanzan a un 57%, y los insumos importados menos de 1%”*. (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 122). *“Entre 1957 y 1966 el salario real se ha deteriorado en casi una quinta parte”* (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 125). Según estos autores, la desocupación pasó del 3,7% en 1957 a 12,5% en 1963. En relación a la distribución del ingreso, explican que, en 1963, mientras el 80% de la población activa, recibe el 50% del producto, el 10% de las familias de mayores ingresos recibía entre el 34 y 46% del ingreso total del país. Si se tomara como base 1957, *“(...) el salario real ha sufrido un descenso tal que en 1966 sólo alcanzaba el 82% del año base”* (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 136).

La intervención del FMI y su progresiva influencia se relaciona con el proceso inflacionario interno y la acumulación de déficit en la balanza de pagos con un creciente endeudamiento. Este proceso, significó para el país un ajuste que alejó al Estado de la regulación del mercado de trabajo y el desempleo fue la variable de ajuste del mercado

de trabajo para la nueva economía pos crisis. Este condicionamiento es clave para comprender el desempleo de larga duración contemporáneo y a su vez, para contrarrestar las individuales explicaciones sobre el pauperismo.

La influencia del FMI en la economía latinoamericana guarda estrecha relación con la crisis económico-financiera que afectó en forma creciente a los países del área desde mediados de los cincuenta. Chile en 1954, Bolivia en 1956, Paraguay en 1957, Colombia y Argentina en 1958, establecieron nexos con el Fondo, que presionó para la adopción de políticas de estabilización monetaria, cambiaria y fiscal (Nahúm et al, 1997:113).

El FMI orientó a Uruguay tras este estancamiento con inflación. La Reforma cambiaria de 1959 y la Carta de Intención firmada con el FMI en 1960 son expresión de esta relación. Actuando como auditor y consultor de la gran banca acreedora. El endeudamiento con el exterior, fue cerca de 450 millones de dólares en 1967 a corto plazo y con EEUU. En el auge de la concepción neoliberal, anti estatista y aperturista, el modelo ISI abre paso al nuevo modelo LACE (Olesker, 2001).

La política económica industrializadora y proteccionista no se complementaba con la nueva visión de liberalización de la economía que tenía el FMI. Mientras la prosperidad se sostuvo, no fue necesario recurrir al él. Pero la crisis presente desde 1955 generó las bases para un cambio en la dirección política y económica con la derrota del neobatllismo en 1958.

La primera carta de Intención fue firmada en 1960. *“El objetivo general que declara el gobierno en la Carta de 1960 es la liberalización del comercio y la estabilidad interna y externa de la moneda”* (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 169).

Se buscó reducir el crédito del Banco República, liberalizar el comercio exterior para recuperar mercados y confianza. Se fija un único tipo de cambio y por el libre juego del mercado cambiario. Se eliminan las detracciones a las exportaciones como forma de facilitar el mercado, liberándolas de recargos.

En la carta aparece la intención de “(...) creación un Impuesto a la renta, entendiéndose que es un paso muy importante en la política fiscal de Uruguay, pues habilitará una fuente importante de recursos no inflacionarios para fines de desarrollo” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 173), en un momento de fuerte debilidad de las reservas internacionales de Uruguay.

El Fondo expresará su agrado con las medias de ajuste y liberalización del comercio, mantenimiento del equilibrio fiscal, limitación al crédito y adecuada política de salarios, así como el nuevo tipo de cambio único. En 1961, una nueva carta habilita al FMI a controlar los adelantos que se realizaban a los exportadores. En 1962, se firma una tercera carta de similares características, aunque la política de créditos se vuelve más restrictiva.

El país conoció en 1965 el punto más acuciante de la crisis que venía viviendo hace una década: crisis bancaria casi sin precedentes, tasa de inflación de casi 100%, graves dificultades para el pago a funcionarios públicos, prácticamente una moratoria en el pago de las deudas con el exterior. (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 180).

En 1966, solicita un nuevo crédito y si bien mantiene la misma lógica restrictiva en el gasto y el crédito, y liberal en su intencionalidad aperturista, “*Por primera vez se introduce en una Carta de Intención uruguaya una referencia concreta a medidas en el campo de la política de ingresos*” (Couriel y Lichtensztejn, 1967:182). En este caso suponiendo que la mejor política de empleo es la contención de los salarios. La carta dice textual “*Se tiene la intención de que los aumentos de sueldos guarden relación apropiada con los movimientos de precios, para que no constituyan causas adicionales de presiones inflacionarias, que en definitiva perjudicarían los intereses de los trabajadores*” (Couriel y Lichtensztejn, 1967: 188). En el análisis, Couriel y Lichtensztejn realizan un comentario valorativo a este párrafo diciendo: “*¿Acaso hay que ser muy mal intencionado para calificar esto de cinismo?*” (Couriel y Lichtensztejn, 1967:182)

Los objetivos de las políticas impulsadas por el FMI han sido atendidos y de ese modo se ha desatendido la regulación del mercado de trabajo, provocando desequilibrios como aumento de las tasas de desempleo y con larga duración. Se estableció la libertad cambiaria y del comercio exterior, con un tipo de cambio único libre y fluctuante,

tendiente a eliminar el déficit interno, equilibrar la balanza de pagos, conteniendo los salarios para evitar la inflación por contracción de la demanda, suprimiendo el proteccionismo y estimulando la libre circulación de capitales.

Durante la gira del presidente Nixon en 1958 por ocho países latinoamericanos, el presidente de Brasil Kubitschek trató de persuadir a EEUU de generar un Plan Marshall para Latinoamérica llamado “Operación Panamericana” en nombre de la “causa de occidente” para defenderla del avance del bloque comunista (Garcé, 2002: 43). Esta iniciativa, tres años más tarde tomará forma. *“La Operación Panamericana de Kubitschek desató el proceso que culminaría, tres años después, en la firma de la Carta de Punta del Este y, un poco antes, en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”* (Garcé, 2002: 43). En marzo de 1961 luego del triunfo de la Revolución cubana en 1959, el presidente de EEUU Kennedy, seguramente amedrentado por el foquismo, anunciará la “Alianza para el Progreso”, como un plan para atender la cuestión de Latinoamérica. En abril EEUU además invade Cuba por playa Girón, algo que determinará la política interna y externa de los EEUU, sobre todo con América Latina y a la vez, para la izquierda latinoamericana Cuba significará un faro. En agosto todos los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) menos Cuba, asentaron las ideas fundamentales de tal alianza. En este tratado decía que

América Latina debía recibir, al cabo de diez años, al menos veinte mil millones de dólares para financiar programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente (Garcé, 2002: 43)

La significación que tuvo Cuba para la política interna del nuestro país, promovió que la izquierda se movilizara en contra de este empuje desarrollista norteamericano. Se realizaron marchas contrarias a la conferencia en Punta del Este. Trías, principal dirigente del Partido Socialista, escribía *“Tras la cara sonriente y aniñada de esta nueva imagen del Panamericanismo, tras la propaganda interesada implícita en Alianza para el Progreso, alienta el imperialismo de siempre”* (Garcé, 2002:46).

Rodney Arismendi, Secretario general del Partido Comunista dirá que,

(...) la ‘ayuda’ de los EEUU es una utopía decadente, un vulgar sueño entreguista [...]. La ‘Alianza para el Progreso’ puede ser, pues, una empresa de soborno para las clases dominantes de América Latina [...]; pero desde el punto de vista económico solo llegará a ser un instrumento de agravación de la crisis de la estructura económica de nuestros países (Garcé, 2002: 46)

Calos Quijano, en el editorial de la revista Marcha expresaba que “(...) *las donaciones llevan en sus pliegues más de una condición*” (Garcé, 2002: 47)

La consolidación de esta “Alianza”, fue el preámbulo para re legitimar el uso de la planificación como una experiencia económica posible y no como mecanismo exclusivo de las intenciones regulatorias de izquierda. Este avance de la planificación por medio de la “Alianza” generó las condiciones para el trabajo de la CIDE. La CIDE, estaba conformada para realizar un diagnóstico global, como conocimiento de una realidad particular en la economía nacional. La creación de la CIDE como explica Garcé puede ser paradójica en la medida en que es anterior a la Alianza para el progreso (2002: 48).

(...) la reforma cambiaria y monetaria debía ser complementada con otro conjunto de disposiciones que permitieran resolver otros problemas de la economía nacional. En especial, consideraba fundamental la elaboración de un “plan de inversiones y aumento de la producción”. Así lo expresó en la sesión del Consejo Nacional de Gobierno en la que propuso la creación de una “comisión” cuya finalidad sería “ofrecer un plan orgánico” (Garcé, 2002: 49)

En enero de 1962, el Comité integrado por la OEA, el BID y la CEPAL “(...) *aprobó la formalización de una Carta de Entendimiento entre el gobierno de Uruguay y la OEA para el envío del grupo de expertos encargados de colaborar en la formulación del plan decenal*” (Garcé, 2002: 50). Con estas bases en 1964 se encomendó un Plan de Desarrollo Económico y Social, con una planificación a diez años, debiendo ser atendida la inadecuada estructura de la producción, el tamaño y la tenencia de la tierra, su desarrollo tecnológico, el nivel de competitividad de la industria sustitutiva de importaciones, los niveles de presión de diferentes corporaciones y la inflación como tasa que denuncia este proceso de estancamiento generalizado. Sin embargo, “(...) *sostiene Finch, que los*

partidos políticos en el Gobierno no estaban dispuestos a llevarlo a la práctica” (Nahúm et al, 1997: 128)

Para la CIDE solamente hubo nueve años de verdadero dinamismo en el proceso de desarrollo industrial nacional entre 1936 y 1961, de 1945 hasta 1954, con un dinamismo del 8,5% anual (ver Nahúm et al, 1997:104).

El plan comprende un cuerpo principal orientado a establecer objetivos y políticas de desarrollo de la economía en su conjunto y que delimite el marco de variables globales necesarias para la consecución de las metas propuestas” (Melgar, 1979, 34)³²

Constituyó un intento por recuperar la prosperidad alcanzada en décadas anteriores. Uruguay encuadraba perfectamente dentro de la interpretación cepalina, de un crecimiento industrial promedio de 10% entre el 48 y el 55, con ampliación de exportaciones e importaciones y excelente posición en el mercado financiero por el nivel de reservas acumuladas durante la posguerra. *“El método elegido para la consecución de estos fines se concentra en un proceso de planificación indicativa que CEPAL impulsó en todo el continente”* (Melgar, 1979: 28). La hipótesis era una inadecuación de la estructura económica para el proceso de desarrollo auto sostenido.

Hacia 1965 el PIB había crecido solo un 4% en diez años. El intercambio era en 1965 solo el 67% del promedio registrado entre 1950 y 1954. El crecimiento de precios fue apenas del 5,1% entre 1940 y 1950, subió a 8% entre 1954 y 1956 y al 27% entre 1957 y 1961, registrándose a partir de entonces porcentajes cada vez más elevados. El movimiento de capitales privados, que fue positivo hasta 1961, comienza una fuga que llegó a 246,4 millones de dólares entre 1962 y 1966. (Ver. Melgar, 1979:29). *“(…) el costo social de este esfuerzo para lograr un desarrollo auto sostenido, queda en evidencia cuando la baja del salario real supera el 35% durante la década del setenta”* (Melgar, 1979:30).

³² MELGAR. A (1979) *El Plan CIDE quince años después*. Cuadernos de CLAEH Nº 10 pp 25-38. ISSN 0011-2526. Montevideo.

Algunas medidas significativas en relación al desempleo y el mundo del trabajo, fueron adoptadas mediante leyes de presupuesto. Por ejemplo, en la ley de presupuesto de 1964, número 13318, el artículo 333 estableció la obligatoriedad del concurso público para ingreso de cargos al escalafón administrativo de la administración central que en 1967 se convertirá en la Oficina Nacional de Servicio Civil (Garcé, 1999).

Esto claramente fue un mensaje planificador y eficientista, intentando cuidar el gasto público y controlar el clientelismo. La primera intención fue la de promover por medio de una ley de incentivos el traspaso de empleados públicos a la órbita privada, congelando a su vez las vacantes de diversos cargos con la Ley 13892 (Garcé, 1999). Con la Ley 13320 se creó la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda. (Garcé, 1999).

Una vez concluido el trabajo de la CIDE, bajo siguientes direcciones económicas la planificación indicativa también formó parte de la estrategia del gobierno. *“A pesar de las diferencias, a veces abismales entre un documento y otro, el Plan 1973-1977, (PND) tiene coincidencias interpretativas sorprendentes con su antecesor”* (Melgar, 1979:30). El (PND) Plan Nacional de Desarrollo fue creado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y esta a su vez fue la continuación de la CIDE. El contexto temporal del PND fueron los años 1973 al 1977. Este desarrollo significó la implementación de un programa ultra liberal, que tenía como referencia principal en dictadura cívico-militar al Ingeniero Végh Villegas como Ministro de Economía. Villegas fue integrante del grupo de trabajo de la CIDE. En este nuevo PND, el libre mercado, es presentado como solución a la crisis.

Con la virtual paralización del agro en 1930, el latifundio como obstáculo estructural resistió cualquier estímulo que permitiera un horizonte más allá de ese crecimiento horizontal de la ganadería extensiva. No pudo ser consolidado el crecimiento vertical, que se intentó construir con cadenas de valor agregado. No se alcanzó la ampliación en la producción de equipos y bienes de capital. Eso determinó como un cuello de botella al proyecto ISI. Este fue el comienzo para la destrucción del empleo.

3.3 La contracara como crisis política

En 1965 se produjo una crisis bancaria con la quiebra del Banco Transatlántico. La movilización de los trabajadores fue tan importante que la huelga de los empleados bancarios agrupados en AEBU fue llamada “huelga patriótica” (Zapirain et al, 2017: 86) y la inflación hacia 1967 alcanzaría el 135% anual, así como otros indicadores clave como el déficit fiscal y el endeudamiento externo, prosiguieron su camino ascendente. En 1958 el endeudamiento externo en millones de dólares corrientes era de 220,9 U\$\$, mientras que en 1974 llegaría a 955,1 U\$\$ (Nahúm et al, 1997: 117), cuadruplicando su valor en 16 años. La evolución del salario real entre 1957 y 1973 tuvo una importante depreciación que con base 100 en 1957, se derrumba a 69,4 en 1973. (Nahúm et al, 1997: 150)

Diversas estrategias fueron desplegadas para atemperar los efectos negativos de tal situación: aumentar el número de trabajadores del núcleo familiar, mujeres en primer lugar, y jóvenes como forma de sumar ingresos y sobrellevar la caída del salario real: incrementar las horas trabajadas –entre 1968 y 1971 se elevó en un 10% el porcentaje de personas ocupadas que trabajan más de 40 horas semanales-(...) (Nahúm et al, 1997:151)

La concentración del ingreso favorecía claramente sectores de la burguesía como tendencia creciente. De acuerdo con la distribución del ingreso nacional entre remuneraciones de los asalariados en el período comprendido entre 1963 y 1976, se observa que en 1963 el ingreso porcentual de utilidades y rentas era del 45 % mientras que el destinado a sueldos y salarios era de 55%. En 1976, esta relación se invirtió, rentas y utilidades paso a representar el 57,6 y sueldos y salarios el 43,3% (Nahúm, 1997: 152).

El deterioro es elocuente. Hay aquí un motor para el crecimiento del desempleo y el trabajo informal, como mano de obra expulsada que sobrevive al margen del mercado formal de empleo alejándose también de la ciudadanía construida en relación a este. “*Se produjo un proceso de ‘rejuvenecimiento y feminización’ de la población ocupada en la industria manufacturera a medida que se agravaba la caída del salario real, provocando una mayor ocupación de jóvenes y mujeres*” (Nahúm et al, 1997: 152). Los Censos

económicos realizados en 1968 y 1978, mostraron que las 29.562 empresas existentes en la primera fecha se habían reducido a 10.750 en la segunda³³.

De acuerdo al censo de Población de 1975, los asalariados (categoría que comprende tanto a empleados de la banca, del Estado, del comercio, del transporte, etc., como proletariado industrial y agrario) ascendían a 660.400 personas, el 64,8% del total de ocupados del país (Nahúm et al, 1997: 151).

Más de la mitad de este grupo residía en Montevideo. El índice de desocupación alcanzó en 1963 su máxima expresión en el ramo de la construcción y entre 1963 y 1968 fueron expulsados de la industria 50.000 trabajadores y del agro 30.000 (Nahúm et al, 1997). *“Se hizo habitual la existencia de importantes tasas de desocupación –alrededor del 8%– a pesar que el factor emigración ocultó la gravedad del fenómeno”* (Nahúm et al, 1997: 153). En páginas anteriores aparece el dato de desempleo para 1957 que se ubicaba en 3,7%, cifra que irá en ascenso hasta el año 2003 que alcanzó el 17%. La población trabajadora del medio rural entre 1956 y 1980 se redujo a un ritmo de 5.500 personas por año, reduciéndose de este modo el 45% de la población rural para dicho período.

Durante los años cuarenta se habían conformado un gran número de nuevos sindicatos, y a partir de una convocatoria de AEBU en 1950 se comienza a discutir la solidaridad obrera a raíz de una huelga que llevará adelante el sindicato metalúrgico. Luego el llamado de la Federación Obrera Autónoma de la Industria de la Carne de construir una central única. 1958 y 1959 fueron años de diversas reivindicaciones y movilización popular. En 1961 queda conformada la Central de Trabajadores del Uruguay con 120 organizaciones que representaban a 300.000 trabajadores (Zapirain et al, 2017: 88). En la declaración de principios se referían no solo a temas nacionales sino a aspectos vinculados con la realidad de movimiento obrero internacional. En 1965 se lleva adelante el Congreso del Pueblo con la intención de articular la acción de los sectores sociales afectados por la crisis. Se reunieron 1.376 delegados de 707 organizaciones (Zapirain et al, 2017: 91) En 1966 en el 2º congreso de la CUT, la misma Central tomo la autodecisión de disolverse, para que fuera creada la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) como paso, para una unificación sindical mayor.

³³ Como se recordará páginas atrás traíamos el dato del censo empresarial de la época en 1936 había 11.103 fábricas, pasando en 1947 a 22.472 (Frega et al, 2008: 142).

Primero fue el triunfo del colegiado nacionalista, de raíces conservadoras y liberales (Acosta, 2005:74). Posteriormente, la elección de 1967 traerá una nueva constitución. La sección XIV dedicada a la hacienda pública, tiene en su artículo 230, la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Artículo 230.- Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República, que la presidirá. (...) asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo.

En el artículo 214 de la misma Ley, se faculta a la OPP para asesorar al Poder Ejecutivo, en la proyección del Presupuesto Nacional. El poder legislativo, tendrá seis meses para proponer modificaciones. Sin embargo, en el artículo 215, queda expresada la imposibilidad de efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos. En algún punto, hay aquí un devenir de una Comisión de expertos en economía, que sirvió de base para la creación de una Oficina de expertos en economía, que a partir de 1967 tiene la potestad en la definición más allá de la representación política parlamentaria de poner límite al gasto presupuestal. Este pasaje puede significar un avance de la política que despolitiza en nombre de la “mano invisible” de la economía neoliberal.

Durante el gobierno de Gestido, 1967 se comienzan a implementar medidas prontas de seguridad, lo que le costó al gobierno la renuncia de cuatro ministros, Amílcar Vasconcellos de Hacienda, Zelmar Michellini de Industria y Comercio, Heraclio Ruggia de Obras Públicas y Ernesto Vécovi de Trabajo y Seguridad Social. El Partido Colorado sufrió una profunda división interna que años más tarde terminará con el alejamiento de dirigentes que formaron parte de la fundación del Frente Amplio. La inestabilidad política continuó pues desde 1962 venía operando la guerrilla urbana Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros lo que aumentó la tensión y la violencia de Estado. Ya a principios de la década del setenta el Frente Amplio participará de las elecciones de 1971 en las que triunfará el Partido Colorado y el presidente será Juan María Bordaberry.

Esta crisis política y económica desembocará en una dictadura cívico-militar con interés transnacional, articulada con dictaduras en el cono sur del continente y dirigidas por EEUU, conformándose de este modo el reajuste autoritario tendiente a cuidar la geopolítica de una zona en la guerra fría, concentrar la riqueza, aumentar la pobreza, el desempleo, los presos políticos y dar mayor poder político al conglomerado empresarial.

La violencia con la que se realiza este proceso de reestructuración de la economía en la dirección de la concentración del lucro, está relacionada también con el hecho de que el mercado de trabajo en Uruguay no se caracteriza por poseer una abundante fuerza de trabajo de reserva que pueda presionar espontáneamente los salarios a la baja. (Acosta, 2005: 78)

El derrumbe de la economía, el aumento del autoritarismo, la prisión política, la tortura, la muerte, la violación, la desaparición forzosa, la destrucción de las organizaciones obreras y la profunda desigualdad, acompañado de un sostenido endeudamiento, fueron el saldo de la dictadura cívico-militar de los años setenta y ochenta (Yaffé, 2009; 165). *(...) instaurada en 1973 no habría representado entonces el momento de implantación de un nuevo paradigma sino una fase de profundización autoritaria del que se venía implementando desde fines de 1959* (Yaffé, 2009:172).

3.4 La dictadura cívico-militar y el saldo para el mundo del empleo.

La administración de la dictadura cívico-militar impactó de forma negativa en el gasto público. “(...) *las prestaciones sociales, en particular en algunos sectores –educación y salud–, tendieron a una reducción de su calidad, producto de una sostenida reducción de la inversión en esas áreas*” (Midaglia et al, 2010: 137,138).

El modelo neoliberal triunfante en las elecciones del 58 con la victoria del Partido Nacional (Real de Azua, 1984) marcó el fin al modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En dictadura fue adaptado a cabalidad la ortodoxia liberal en el PND desde la OPP.

Este proceso, comenzó a implementarse con medidas parciales algunos años antes de la dictadura, por ejemplo, con el “congelamiento” de los salarios el 28 de junio de 1968, acompañado de una devaluación que aumentó el poder de compra de los exportadores y significó una rebaja salarial para los trabajadores del 15% en un solo año (Olesker, 2001:34). Esta tendencia se profundizaría en los años siguientes con una apertura irrestricta al exterior, creación de la ley de inversiones extranjeras, libre circulación de activos financieros, disminución progresiva de restricciones a las importaciones y liberalización de la tasa de interés y de las actividades bancarias y financieras. Estas fueron las características más sobresalientes de un proceso con claras intenciones neoliberales y monetaristas. (Olesker, 2001: Astori, 1983). Un tipo de cambio fijado no en función de las necesidades de la producción sino de los requerimientos del modelo en materia de control de la inflación y absorción de recursos financieros provenientes del exterior, provocando una extranjerización de la economía uruguaya: de 22 bancos privados 20 son extranjeros agregándole 17 casas bancarias extranjeras. (Astori, 1983:16-17)

Durante los años previos al golpe, el director del Instituto Militar de Estudios Superiores había sido el Coronel Trabal, que invitaba a dictar clases a los economistas más destacados de la época, como Alberto Couriel, Samuel Liechtenstein y Nicolás Reig. Cuando los militares asumieron el gobierno su punto de referencia fue el Plan de Desarrollo 1973-1977, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en el gobierno de Bordaberry

con Ricardo Zerbino como director y Alberto Bensión como subdirector (Notaro, 2010:34)

La apertura irrestricta y la plena liberalización, son los fundamentos económicos del PND de 1973/77. Hacia 1979, el Estado, se retira de la participación en la fijación de precios, gradual pero definitivamente. “(...) durante 1982, se generan pérdidas de reserva internacionales cercanas a los 600 millones de dólares en ese mismo año, un déficit fiscal que llego a niveles nunca conocidos (...)” (Astori, 1983:18). El valor del dólar luego de la devaluación de 1982 conocida como “la tablita” se fue a más del doble, de 13 pesos, pasó a costar 35 (Acosta, 2005:78).

El proceso dictatorial transitó ocho años de crecimiento económico ininterrumpidos (Yaffé, 2009:140). La deuda externa (determinación para la deuda social interna y la redistribución) se multiplica por diez, pasando de 447 millones de dólares en 1967 a 4.664 millones en 1984, representando en ese entonces, el 90% del PBI. (Yaffé, 2009:165). La conducción económica contó con la asistencia recurrente del FMI desde postulados ortodoxos (Yaffé, 2009:168/172).

En el tramo final de la dictadura, se aprecia un cambio significativo entre el período previo a la congelación de precios y salarios, con tres actores centrales que pugnaban por la redistribución del ingreso y el comienzo de la dictadura que puso en marcha un proceso en el cual, la exclusión social y política de los trabajadores permitió una importante y persistente contracción de sus ingresos. Esta situación permitió a Vegh Villegas repartir ese excedente entre los sectores agropecuarios e industriales, superar sus conflictos y articular una alianza oligárquica que fue el sustento de la estrategia y la política económica. (Notaro, 2010:38)

Si trazamos una línea de comparación en el tiempo desde los inicios de la crisis en 1957 y la salida de la dictadura en 1984, se observa que ese tiempo significó para los asalariados, la pérdida del 64,8 % de su salario (Cancela y Melgar, 1995: 17). Un ajuste que empobreció a los trabajadores y recompuso la tasa de ganancia. A esto se agrega que el desempleo para 1983 era de 153.700 personas, en una PEA de 1.213.000, el 12,6% (Notaro et al, 1984).

“(...) Mientras que en 1968 37.5% de cada 100 pesos que se generaba en el país iban para los asalariados, en 1981 tan solo 23 de cada 100 le correspondía a la clase trabajadora”. (Olesker, 2001:35). La caída del salario real en los últimos años de la dictadura es notoria. *“En 1983 el salario real bajó un 20% - En los doce años que van desde 1972 hasta 1983, el salario real se redujo un 54,2%”* (Notaro y Canzani, 1984: 13). La inflación hacia caer aún más la capacidad de compra con esos salarios. *“(...) en 1983 el salario real se situaba 54,2% por debajo del nivel de 1971”* (Notaro y Canzani, 1984: 16). Durante el período de 1968 a 1971, la participación de los sueldos y salarios representaban el 36,1% del ingreso nacional, pero, hacia 1979, este porcentaje se había reducido a 23,1%.

La suma que dejaron de percibir los trabajadores asalariados al cabo de once años alcanza a cuatro mil setecientos noventa y dos millones de dólares (...) Teniendo en cuenta que los asalariados urbanos en el período fueron aproximadamente setecientos cincuenta mil se calcula que cada trabajador dejó de recibir seis mil trescientos dólares (...) Para los trabajadores que ganan el salario mínimo nacional, esta cantidad es igual a la suma de todos los sueldos durante ocho años de trabajo (Notaro y Canzani, 1984:18)

El desempleo que no era un problema en la década del cuarenta y cincuenta, se convirtió en un problema permanente de larga duración, creado por las necesidades del ajuste del capital y desechando la regulación como mecanismo para la integración por medio del empleo. Según el Censo de 1963, que fue el IV Censo que realizó el país, Uruguay tenía una población de 2.639.400 habitantes. Doce años más tarde alcanzó los 2.820.000 y para 1982 la población era 2.939.000. En 20 años la población creció en 300.000 personas. Una baja natalidad y una alta migración son los factores que aparecen como explicativos de esta situación. La estimación de la emigración forzosa se calcula entre 185.000 y 275.000 personas que abandonaron el país (ver Notaro y Canzani, 1984: 2).

Para los autores, se estima que en 1982 la PET llegaba a 2.236.000 personas y representaba un 76,1%. Este crecimiento se explica por un proceso de envejecimiento relativo. La PEA era de 1.263.000 personas en 1982, en ese entonces, *“(...) los hombres presentan una tasa de actividad mucho mayor que las mujeres; las personas entre 30 y*

54 años, una mayor tasa de actividad que las registrada en otras edades” (Notaro y Canzani, 1984: 3). A su vez la tasa de actividad registró un aumento, pues mientras en 1963 representaba un 48,4%, en 1982 llegó a 56,6%. Esto significa que una de las estrategias de sobrevivencia para enfrentar el deterioro salarial fue la de aumentar la cantidad de integrantes de la familia al mundo del trabajo, jóvenes, mujeres y mayores de 55 años. *“Los datos muestran que, en 1963, de cada diez activos dependían 18 personas. Y en 1982 de cada diez activos dependen 13 personas”* (Notaro y Canzani, 1984: 3)

La composición de la fuerza de trabajo para 1975 era que, de cada 100 personas, 72 eran hombres y 28 mujeres. La participación de las mujeres había aumentado desde 1963 que representaban 25 en 100. *“En 1975 integraban la fuerza de trabajo 315.000 mujeres y 794.100 hombres”* (Notaro y Canzani, 1984: 4). Para ese año la mayor cantidad de trabajadores se ubicaban entre los 30 y los 64 años y unos 300.000 trabajadores tenían el ciclo primario de educación incompleta, un 25%. La condición de trabajador asalariado dependiente era aproximadamente el 70% de la fuerza de trabajo, unas 880.000 personas. Por lo tanto, cualquier modificación en este equilibrio productivo tendrá un impacto en la organización de las familias y de la organización social, la forma de participación y la integración. Para 1982, el 50% de los trabajadores era dependiente como empleado u obrero privado, un 19,3% era empleado u obrero público³⁴ y un 18,9% trabajador por cuenta propia. Trabajan en su mayoría en Servicios un 39,5%, en la industria manufacturera un 22%, en la agricultura un 21,4% y en el comercio un 19% (ver Notaro y Canzani, 1984: 7)

“Para dar algunos ejemplos, se puede estimar en cuarenta mil las personas desocupadas en 1968 o en setenta y siete mil a los desocupados en 1976. El problema se agravó en los últimos años, alcanzando la máxima desocupación en 1983” (Notaro y Canzani, 1984: 10) El desempleo para el trimestre octubre-diciembre de 1983 fue de 14,59% en Montevideo. Si bien la producción creció entre 1975 y 1980, el problema del desempleo creado en este período posterior a 1959 no se resolvió. Un fenómeno ocurrido en la década de los ochenta fue el aumento de la productividad sin aumentar la cantidad de horas de trabajo, solamente con la *“(…) incorporación de máquinas que permiten producir más utilizando menos horas de trabajo”* (Notaro y Canzani, 1984: 11)

³⁴ En la actualidad, si pensamos que aproximadamente para 2018 la población en actividad es de 1.700.000 y que los empleados públicos son unos 230.000. El porcentaje indica que representan el 13.5% de los empleados totales.

Los desocupados de larga duración urbanos aumentaron casi al doble de 1981 a 1983 llegando a 150.000 personas que se dividían en algo menos de 90.000 en Montevideo y algo más de 60.000 en el interior. Para los autores el problema mayor de conseguir un empleo era para los jóvenes. Más inclusive que aquellos con menos instrucción educativa. Seguramente este fenómeno esté asociado al deterioro de la industria manufacturera. Seguramente este fenómeno esté asociado al deterioro de la industria manufacturera. *“El propio desarrollo económico destruyó o precarizó empleos no calificados, lo que afectó a los sectores menos educados”* (Caetano, 2005: 32).

Pero el dato más importante es el que explica que el gran caudal de desempleados se generó por motivos estructurales y de sostenimiento de lucro, es decir: *“En 1981 el 62% de los desempleados eran personas que habían perdido el trabajo”* (Notaro y Canzani, 1984: 12). Esta cifra continuó en aumento. El 1983 perdieron el trabajo 95.000 personas. Los más afectados fueron los trabajadores de la industria manufacturera. Ellos no hubieran deseado perder el empleo y se vieron forzados a la actividad informal. *“(…) se manifiesta en la expansión del comercio barrial y ambulante, tradicionales ocupaciones a las que se recurre ante la ausencia de mejores oportunidades”* (Notaro y Canzani, 1984: 12). En la actualidad, estas tareas son interpretadas y promovidas como emprendedurismo.

Una zanja marcada en las décadas del setenta y ochenta que luego, durante los años noventa y comienzos del nuevo siglo, será interpretada como problemas personales vinculados a la falta de “empleabilidad” o falta de actitud para el trabajo y fueron consecuencia del deterioro de la economía en estos años. El aumento del número de personas que trabajan en cada familia significa que muchos jóvenes dejan de estudiar y que los adultos en edad jubilatoria no pueden disfrutar de su retiro. Esto ya era visto como un problema en este periodo. *“Las jornadas mayores de ocho horas tendrán a mediano plazo un costo importante en términos de salud y accidentes de trabajo”* (Notaro y Canzani, 1984: 19). Esta preocupación de los analistas, a la luz de las flexibilizaciones posteriores será premonitoria.

El deterioro en el salario real, al finalizar el conclave militar realizado en el Parque Hotel en diciembre de 1976, era citado por el ministro Arismendi en relación a la preocupación

por el desempleo. Explicaba que “(...) *un mayor nivel de salario real tendría como resultado un mayor nivel de desocupación*” (Notaro y Canzani, 1984: 20). Esta declaración del ministro de la dictadura se parece a la reflexión que fuera referenciada páginas atrás sobre la contención del salario como política de empleo. Ya en 1979, el ministro Arismendi diría que el nivel salarial es un problema de mercado, coincidiendo a cabalidad con la propuesta neoliberal de su tiempo. En 1980, el mismo ministro explica que la caída del salario real es una forma de aumentar las exportaciones y que dicho aumento redundaría en el aumento de la demanda de trabajo.

Otra expresión de deterioro institucional vía desfinanciación fue el BPS, “(...) *el déficit consolidado del sistema previsional se hizo más insostenible, llegando a ser equivalente al 4.6% del PIB en 1982*” (OIT, 2005:182). Por otra parte, en este período a su vez, aumentó la carga impositiva sobre el consumo popular y se redujeron los impuestos pagados por el capital y los grupos de ingresos altos. “*Los casos más notorios son los de la reducción de los aportes patronales a la seguridad social y la eliminación de los impuestos a las exportaciones tradicionales, que pagaban fundamentalmente los ganaderos*” (Notaro y Canzani, 1984: 22).

Finalmente, con la ruptura de la ‘tablita’ a fines de noviembre de 1982 y el acuerdo con el FMI se procesan nuevos cambios en la distribución de la plusvalía. Esta se dirige en mayor proporción a aumentar los ingresos de los exportadores, el pago de los intereses de la deuda externa y el pago de dudas con los bancos instalados en el país (Notaro y Canzani, 1984: 23)

Los países latinoamericanos a lo largo de las últimas tres décadas, crecieron sin resolver los problemas de desempleo y subempleo” (Notaro y Canzani, 1984)

3.5 La vuelta a la democracia

En el año 1985 Uruguay registraba una alta dependencia del ingreso de capitales externos. La pobreza en ese año alcanzó al 46.2% del total de la población (Ver Midaglia; Antía, 2007: 138), consecuencia del ajuste iniciado en 1959 y profundizado por la dictadura cívico-militar. *“Como resultado de la crisis de principios de los años ochenta, al comienzo del período el número de personas desocupadas era muy alto. Se redujo hasta un mínimo de 96.500 en 1989 y aumentó con fluctuaciones en los años siguientes.”* (Notaro, 2005:84)

Una vez ya en democracia la pobreza descendió hasta 15.3% en 1995. (Ver Midaglia; Antía, 2007: 138 y 139). Esto era lógico, en tanto la crisis de 1982 había sido muy profunda, cualquier escenario siguiente sería mejor. A su vez, la propia restauración democrática mejoró la inversión y por tanto bajó el desempleo. Uruguay comenzó a diversificar su economía y la inserción mundial impactó en la malla de protección social a partir de los años noventa, consolidando una matriz híbrida, en palabras de Midaglia;

(...) la resultante del proceso de revisión de la matriz clásica de bienestar dio lugar a un sistema “híbrido”, en el que conviven servicios semi-privatizados con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado, que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado (2007b:464)

Híbrida porque se abandonaba para siempre el centralismo estatal, abriendo el espacio para la tercerización por medio de organizaciones de la sociedad civil. Instituciones como el actual INAU (en aquellos momentos Consejo del Niño o Instituto Nacional del Menor), comenzaban a generar convenios y la propia Intendencia de Montevideo ya en 1990, con gobierno frenteamplista, ampliaba su gestión social, articulándola con OSC. También era el comienzo de una nueva modalidad en relación a las políticas de atención al desempleo, como explica Rodríguez,

Las políticas de mercado de trabajo experimentaron cambios muy importantes a partir de la década de los noventa, tanto en los países latinoamericanos como en los desarrollados. En América Latina varios países

comenzaron a poner en práctica políticas activas, pese a que carecían de un sistema de seguro de desempleo, que entonces existía en muy pocos países, como Brasil y Uruguay (OIT, 2005:202)

En base a criterios trabajados en el primer capítulo, como forma de conclusión del tercer capítulo y a la vez como anticipo introductorio para el siguiente, elaboré la **Tabla 2**, que identifica este viraje en la atención al desempleo en Uruguay. En su gran mayoría las fuentes son Leyes. El pasaje de un Estado que atiende el bienestar desde una modalidad “Clásica”, hacia un Estado “Social Inversor”, utilizando la nomenclatura propuesta por Giddens (2000).

Tabla 2.

ESTADO DE BIENESTAR CLASICO		ESTADO SOCIAL INVERSOR	
“NEGATIVO”		“POSITIVO”	
Año	<i>Política activa de subsidios, generación de empleo vinculado a una intención de intervenir sobre el desarrollo regulando el mercado de trabajo.</i>	Año	<i>Política de empleo transitorio, con énfasis en la activación del sujeto y su reconversión laboral. Busca trabajar sobre aspectos subjetivos como la actitud y objetivos como la capacitación obligatoria como contraprestación al cobro de beneficios.</i>
1835	Ley de retiro para militares veteranos de las guerras de independencia	1962	Ley 13108: Este artículo dio nueva redacción a: Ley N° 12.570 Seguro por desempleo. Se dan los primeros elementos de políticas de “activación” en Uruguay, incorporando el dictado de cursos de “reeducación profesional”, de carácter no obligatorio, organizados en conjunto por la Caja de Industria y Comercio y la Universidad del Trabajo (UTU). Si bien la ley preveía este instrumento, no se tiene constancia de que efectivamente estos cursos se hayan brindado.
1896	Creación de la primera caja de jubilaciones Caja Escolar		
1904	Creación de Jubilación por despido Para Cajas Civil y Escolar		
1919	Ley 6.962 creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros públicos e instituyó el denominado seguro popular. Creación de Jubilación por despido Para Cajas Industria	1979	Ley 14.869. Creación del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), que deberá ejecutar políticas de capacitación para diversos sectores del país,

1928	Extendió beneficios de la Ley 6.962 a los empleados y obreros de sociedades anónimas		complementarias y coordinadas con las definidas por la ANEP y el CETP.
1931 - 1955	Aumento de funcionarios públicos - En 1931 había 43.220 empleados públicos, cifra que ascendió en 1955 a 166.000. <i>Ver cuadro al final de esta tabla.</i>	1981	Creación del Centros Educativos de Capacitación y Producción CECAP. En el año 1981 se inauguró la primera sede de CECAP, dependiente de la Dirección de Educación del MEC.
1933	Ley 9.080 del 19/08/1933 Autorízase al Poder Ejecutivo a disponer de Rentas Generales, en el presente ejercicio económico, de los fondos que considere necesarios para dar, de inmediato, trabajo a los desocupados	1992	Ley 16.320 (1/11/1992), crea la JUNAE, la DINAE y el FRL En el artículo 325 de la Ley 16320 de 1992 se crea el Fondo de Reconversión Laboral El artículo 328 de la ley 16.320, presenta como obligación, la participación de los desocupados en entrevistas de trabajo y a instancias de capacitación, con la amenaza de ser excluido de los padrones que lo contemplan como beneficiario de la política promovida por esta ley. Medidas en materia de políticas activas, específicamente, en materia de capacitación y reconversión laboral. De esta manera, el sistema de protección al desempleado quedaba a cargo de dos organismos distintos; las políticas pasivas (subsidio por desempleo) a cargo del BPS y las políticas activas (capacitación y reconversión laboral, estudio e información sobre la oferta y demanda laboral, políticas de empleo) a cargo del DINAE-JUNAE
1934	Creación de Jubilación por despido Para Caja Comercio Seguro por Desempleo fracasado: En el marco de una reforma del sistema de seguridad social, se aprobó un esquema de “subsidio por desempleo”, pero el mismo terminó desvirtuándose y no llegó a funcionar		
1941	Ley 10.108 de 1941, que aseguró un ingreso mínimo a los trabajadores de la zafra, una vez que ésta concluye		
1943	Consejos de Salario Ley 10.449. Beneficio económico Asignación familiar. Para todo trabajador formal.	1994	Creación del programa Primera experiencia laboral. Para jóvenes de 18 a 24 años.
1944	Seguro por Desempleo parciales y Bolsas de trabajo. Ley 10.562 creó la Caja de Compensaciones por desocupación para la Industria Frigorífica y estableció un ingreso posterior a la zafra a los trabajadores de este sector	1994	Primeras experiencias de capacitación e inserción laboral Opción Joven para jóvenes de entre 15 a 24 años, que luego en 1996-1997 se convierte en el programa Projoven para jóvenes entre 17 a 24 años de sectores de bajos ingresos para mejorar su empleabilidad.
1945	Ley 10.681 creó la Caja de Compensaciones para trabajadores de barracas y depósitos de consignación de lanas, cueros y similares;	1995	Intendencia de Montevideo crea programa de empleo transitorio Barrido otoñal (Mujeres) y Girasoles (jóvenes)

1958	Ley 12.570 Seguro por Desempleo. Se crea con carácter obligatorio para todos los trabajadores de cualquier actividad remunerada formal. Se establecen subsidios especiales, normas para los beneficiarios, sanciones, una Bolsa de Trabajo y se comete su prestación y administración a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio. Cubre a los trabajadores privados de los sectores de la industria y el comercio y quedaban expresamente excluidos los trabajadores comprendidos en las Cajas de Compensación por desocupación de la industria frigorífica y de las barracas de lana y cuero. El trabajador beneficiario debía previamente haber cotizado 6 meses en el último año para acceder al derecho a un subsidio de 50% del sueldo, incrementado en 20% suplementario para el desempleado casado, siempre y cuando su cónyuge no realizara actividad remunerada.	1996 - 1997	Creación de Projovent, Proimujer y Procladis. En enero de 1996 se ampliaron los cometidos de estos organismos para desarrollar programas de capacitación y reconversión laboral, no solo en favor de trabajadores desempleados, sino también en favor de trabajadores en actividad, personas que quieren ingresar al mercado laboral, trabajadores rurales, así como para promover la igualdad de oportunidades de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.
		1997	Creación de Ley de empleo juvenil 19.133
		2003	Programa de Actividades Comunitarias. MTSS y MVOTMA. 6000 empleos transitorios entre julio de 2003 y febrero de 2004: Otorga ingresos mínimos a los desocupados, a cambio de la realización de actividades que tienen un beneficio social para su comunidad
		2003	Intendencia de Montevideo implementa Jornaleros solidarios Resolución N° 2277/03
1960	Ley 12.797 estableció compensaciones por desocupación y Bolsa de Trabajo para los trabajadores del vidrio.	2005	Creación del Ministerio de Desarrollo y con el: programas de orientación personal y capacitación como Programas de empleo transitorio como Trabajo por Uruguay y de promoción personal y capacitación como Rutas de Salida
1960	Ley 12.840 creación del Aguinaldo		
1962	Ley 13.108 de 1962, reforma el sistema de 1958	2005	Ley 17930. Artículo 317: A la unidad ejecutora 003 "Dirección Nacional de Empleo", programa 003 "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional se lo asigna para entre otras funciones encargarse de la capacitación y formación de trabajadores y desocupados.
1967	Ley de emergencia 13608 modifica la tributación nacional.		
1967	Creación del BPS con la unificación de las Cajas creadas previamente		
1970	Se promueve una ley de incentivos para el traspaso de empleados públicos a la órbita privada y se congela a su vez las vacantes de diversos cargos con la Ley 13.892	2007	Modificación de la estructura de COCAP con la Ley 18.133.

1979	Entre 1944 y 1979 fueron implementados distintos seguros de desempleo para algunos sectores estratégicos de la economía nacional, como los frigoríficos y las barracas de lana y cuero, que mostraban una actividad marcadamente estacional.	2008	Ley 18.406: en octubre de 2008 se suprimió la JUNAE y se creó el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
1980	Seguro por Desempleo administrado por el BPS: Luego, a partir de 1980, como consecuencia de la aplicación del Acto Institucional N°9 (1979), pasó a financiarse con los ingresos generales del BPS	2008	Ley 18.399: Modificaciones sustanciales del Seguro por Desempleo: escala decreciente en el monto del subsidio a percibir por el trabajador en paro total o parcial (el subsidio pasa del 66% del sueldo en el primer mes a 40% del sueldo en el sexto mes). Esta medida se adoptó con el objetivo de incentivar al trabajador a reintegrarse prontamente al mercado laboral. En el caso de despido, el trabajador tiene, además, la obligación de asistir <i>“a los cursos de capacitación o de reconversión laboral que se implementen en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”</i> , de lo contrario pierde el derecho al subsidio
1981	En 1981 el decreto-ley 15.180 (20/08/1981). Nuevo régimen de seguro por desempleo. Cubre a todos los empleados de la actividad privada que prestasen servicios remunerados a terceros. Queda fuera los funcionarios públicos, los funcionarios bancarios, los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores no formales. Se integran los trabajadores de los sectores de la industria frigorífica y de las barracas de lana y cuero.	2008	Ley 18.240, decreto 222/008 En el Ministerio de Desarrollo: Creación del programa Uruguay Trabaja en Mides
2001	Decreto 211: Extensión de Seguro por Desempleo a trabajadores rurales	2008	Ley 18407 Se crea INACOOOP que es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo.
2002	Ley 17.556 Art. 34: Extensión del seguro por desempleo a personal contratado a término por el Estado	2008	Creación de los centros públicos de empleo CEPE – MTSS
2005	Restauración de Consejos de Salarios suspendidos desde 1990.	2010	Creación de la DINESIL en Mides (Cooperativas Sociales, Uruguay clasifica, PEL, Emprendedurismo, Marca ProVas)
2006	Ley 18.065 Extensión del Derecho y acceso al Seguro por Desempleo para servicio doméstico.	2011	Creación del Monotributo Social. Ley 18.874.
2018	Situaciones de extensión del plazo del beneficio económico a trabajadores de Compañía Nacional de Cementos, la Fábrica Nacional de	2012	Creación de Jóvenes en Red destinada a atender jóvenes que ni estudian ni trabajan.
		2015	Creación de una <i>Secretaría de empleabilidad</i> de la Intendencia de Montevideo.
		2015	Creación de FONDES Ley 19.337

	Papel (Fanapel), la Cooperativa de Trabajadores Cerámicos Olmos y Envidrio	2017	Convenio Mides-INACCOOP.
--	--	------	--------------------------

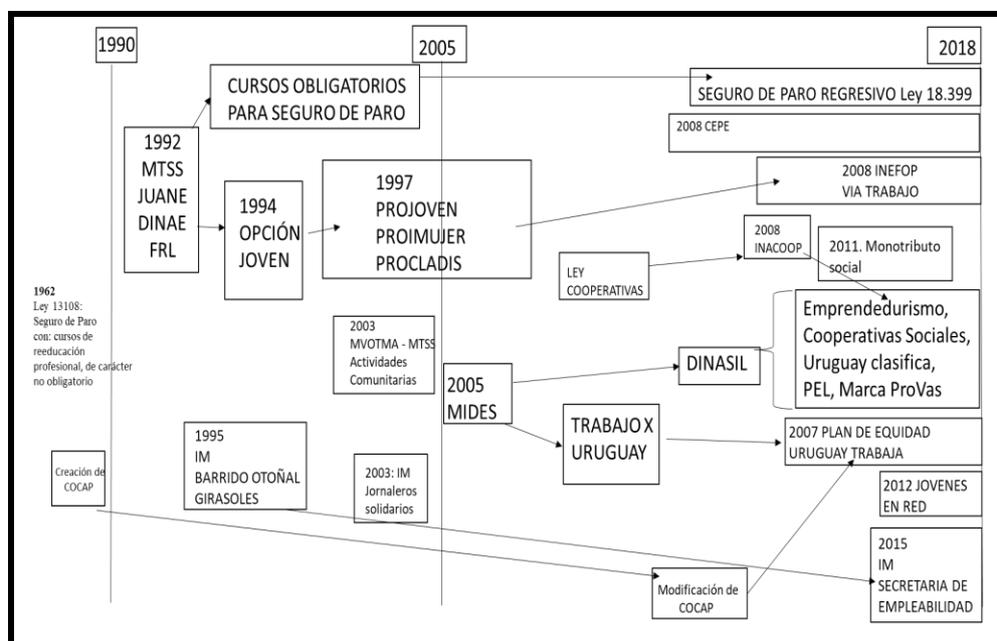
La creación de empleo público significó una forma de atender el desempleo, independientemente de que el móvil de ésta demanda laboral estatal, haya sido el clientelismo, el ingreso a un Estado en crecimiento con nuevas empresas públicas como OSE y ANCAP, o una necesidad de reclutamiento específico de burocracia especializada. Para esta investigación importa el caudal de empleos públicos que se generó en relación al total de empleados y cuánto ésta significó una estrategia como posibilidad de regular el mercado de empleo. En este sentido, es notable como el cuadro expresa el rol protagónico de esta modalidad hasta los años 90 del siglo XX, y como a partir de allí, el freno no solo desacelera el ingreso a la función pública, sino que incluso reduce la cantidad de empleados públicos por primera vez en la historia del país. Eso coincide plenamente, con la coyuntura marcada como bisagra que significó 1990, el cambio en el rol del Estado que se re perfila y deja entrever el cambio de paradigma en la atención al desempleo.

Año	Cantidad	Fuente
1931	46.220	(Filgueira et all, 2004: 183
1955	166.000	(Filgueira et all, 2004: 183
1955	166.400	Notaro, 2005:123
1975	236.600	Notaro, 2005:123
1995	261.122	ONSC
2000	236.908	ONSC
2005	231.270	ONSC
2010	258.842	ONSC
2015	291.300	ONSC
2016	293.585	ONSC
2017	297.601	ONSC

Cuadro creado a partir de diferentes fuentes allí detalladas.

Este otro cuadro relaciona la cantidad de empleados públicos en el total de población en actividad. Según Notaro y Canzani (1984), en el año 1982 era del 19.3%. Su momento más bajo fue en 2005 con 14,5% y actualmente representa el 16.8%. Para OIT (2005:124) los asalariados públicos representaban el 24% de la PEA en 1986 y el 18% en el 2002.

AÑO	PEA ³⁵	Cantidad de empleados públicos ³⁶	% EP en total
1982			19,3
1995	1.508.935	261.122	17,3
2000	1.579.057	236.908	15
2005	1.594.530	231.270	14,5
2010	1.712.454	258.842	15,1
2015	1.751.444	291.333	16,6
2017	1.769.073	297.601	16,8



Mapa institucional de atención al desempleo a partir de 1990.

³⁵

https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2017&locations=UY&name_desc=true&start=1990&vie

³⁶ <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20v%C3%A9culos%20completo>

Capítulo 4.

**Primer momento del avance del
“paradigma de la activación”. 1990-2004**

Resumen

En este capítulo, se desarrollan las propuestas que fueron parte del nuevo repertorio de atención al desempleo en Uruguay a partir de 1990. En términos expositivos, se priorizó un desarrollo cronológico, respetando el orden de creación de cada programa, independientemente de la institución que le diera marco. En este sentido se buscó otorgar prioridad al modo en que este paradigma de “activación” permeó la gestión como totalidad. Esta permeabilidad, tuvo un primer impulso, con características propias de las recomendaciones del Consenso de Washington, la nueva gestión pública y las privatizaciones. Se inauguró en la gestión social, la focalización, la tercerización y los programas de atención a la pobreza. En este nuevo marco fue posible desligar la explicación de la pobreza como consecuencia del ajuste realizado. A partir de este momento la explicación individualizante sobre el pauperismo gana posiciones y amplifica las razones para un tratamiento educativo, moral y emocional, pero, sobre todo, de profunda responsabilización personal. El paradigma del valor “capital humano” y la “activación” propios de un ethos empresarial, fueron ganando la batalla que explica y entiende la llamada cuestión social. Las nuevas propuestas de atención al desempleo, jerarquizaron un creciente trato terapéutico sobre la idea del fortalecimiento del “nivel de empleabilidad” personal, con capacitaciones laborales específicas, que sirven de actualización y reconversión. También son creados programas de apoyo por edad, discapacidad o género, colocando cada característica como explicación del fracaso personal como desventaja en el mercado laboral. La metamorfosis laboral y la revolución informacional modificaron los escenarios que tensionan las relaciones entre el capital y el trabajo. El ajuste, flexibilizó las relaciones laborales, aumentando el desempleo de larga duración. En este período es creado un Fondo (FRL) para capacitar trabajadores en situación de desempleo, financiado por los propios trabajadores “activos”. Legalmente, es creada la figura de empresa unipersonal, generando un ejército de cuentapropismo formal. El MERCOSUR, significará la transformación negativa del escenario fabril nacional. Una recesión que comienza en 1999 tiene su peor desempeño entre 2002 y 2003. El desempleo y la emigración económica alcanzaron niveles record.

4.1 La década de los noventa. La focalización de la política social, la integración regional y la reforma del Estado.

En la década de los noventa, las intenciones apuntaron a flexibilizar las relaciones laborales, para aumentar la productividad desde el ahorro de trabajo vivo (Gorz, 1982; Offe, 1995; Castel, 1997; Antunes, 1998; 2000, 2009; Lessa, 2011), como indicábamos anteriormente, con características liberales y aperturistas, por ejemplo, en Uruguay, con la Ley 16713 que habilitará desde entonces la contratación de trabajadores como empresas unipersonales (Olesker, 2001b).

El escenario de fin de siglo, pudo haber influido en este avance neoliberal que flexibiliza las regulaciones. La implosión del bloque de socialismo real, mundializándose la economía empujada en parte por el salto tecnológico informacional (Lojkine, 1995) que aceleró radicalmente las relaciones mercantiles planetarias, amplió los flujos de capital (Harvey, 1994) y promovió un proceso que modificó el mercado de empleo mundial. De este modo se consolidó el modelo de recomposición productiva del capital como estrategia de salida a la crisis recesiva de los años setenta (Netto, 2010) y la flexibilización laboral será una de sus aristas.

En la década de los años noventa el Estado se retrajo en su rol de establecer normas y controlar su cumplimiento, de construir escenarios de negociación y mediar en los conflictos, por cambios en la definición de su papel y dificultades financieras. Las estrategias de desarrollo económico de la década de los noventa no consideraban relevante la participación de los actores sociales, e incluso cuestionaban a las organizaciones sociales como introductoras de «imperfecciones» en los mercados”. (Notaro et al, 2011:30)

Esto amplificó las desigualdades y redimensionó la perenne “cuestión social” (Castel, 1997; Netto, 2003). En tal sentido “(...) *para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la cuestión social*” (Netto, 2003:155) y “(...) *su carácter de corolario necesario del desarrollo capitalista en todas sus etapas*”. (Netto, 2010: 7). La protección social se enfrentó a nuevos desafíos, expresiones y tendió a especificarse (Rosanvallon, 2011) generando acciones de re-calibración (Pierson, 2006).

Se renovó la preocupación por el surgimiento de clases peligrosas y población excedente (Marx, 1946, Nun, 2001), expresando signos de crisis y contradicciones en torno al empleo y su capacidad integradora (Castel, 1997). En la mayoría de los países latinoamericanos se implementaron diferentes programas de política social focalizada llamadas de “*combate a la pobreza*” (Domínguez Uga, 2004; Midaglia, 1998; Azar et al, 2010), acompañadas de la reorientación del gasto y la privatización tanto de la ejecución como de las responsabilidades, habilitando el surgimiento de procesos caritativos y filantrópicos, pudiendo reconocerse el avance del mercado y la orientación neoliberal en las políticas sociales (Midaglia, 1998; Grassi, 2006; Netto, 2012).

En Uruguay, en 1990, el gobierno del Partido Nacional, comienza a implementar el Programa de Inversión Social (PRIS), desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con una lógica representativa de este proceso, con “(*...*) *la primacía de criterios técnicos en la formulación de políticas sociales en detrimento de aquellos de naturaleza política*”. (Midaglia, 1998: 79-80). Por medio de un modelo tecnocrático que intentaba escapar de la negociación político-legislativa, de la burocracia estatal-sindical articulada con los partidos de izquierda opositores al gobierno y el clientelismo tradicional (Midaglia, 1998).

En los noventa, el significativo aumento del GPS se correspondió con la década de las reformas <estructurales> de corte liberal. Este nuevo modelo fue incorporando acciones sin desmontar enteramente el anterior, re calibrando en algunos casos con un cambio cualitativo, desde el universalismo a la focalización (Azar et al, 2010:9).

El aumento del gasto fue acompañado por una preocupación más sobre los instrumentos y los medios adecuados, que sobre los fines que perseguía. La OPP intentó una forma de acción desconcentrada, encontró un mecanismo de operar rápidamente y esquivar el marco institucional centralista, recurriendo a espacios de libertad creados por fuera de la burocracia, como un atajo o “*By-pass*” (Midaglia, 1998,90).

Lo que entre otros elementos se quería esquivar con ese mecanismo de “*By-pass*”, era no solo la oposición parlamentaria o el entramado burocrático administrativo-procedimental, sino las propias corporaciones y agremiaciones obreras que, en tanto trabajadores del

Estado e ideológicamente en sintonía con la izquierda, funcionaban como presión y traba a la hora de la ejecución de programas de los partidos tradicionales.

A partir de los años noventa desde la OPP, como By-pass, se comienza a implementar programas de *“combate a la pobreza”* (Domínguez Uga, 2004). Aquí está presente la lógica de focalización característico del enfoque neoliberal. La vía OPP, permitía mayor flexibilidad en relación a las posibilidades de control parlamentario. Los préstamos internacionales y los acuerdos firmados, debían de informarse en el parlamento, pero este no tenía potestad política para desestimarlos (Midaglia, 1998:91). Según la autora, este diseño no reparó en la matriz institucional del Estado nacional, intentando operar por encima de la sectorialidad organizativa de la esfera pública, como *“By-pass”* (Midaglia, 1998:93), *“(…) por vías paralelas o semi-paralelas, no contaminadas por los ‘vicios’ clásicos de las intervenciones públicas”* (Midaglia, 1998:94)

El objetivo del PRIS, fue *“(…) encauzar la ayuda a las poblaciones carenciadas e intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquellas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista”* (Midaglia, 1998:80). En cierta forma parece ser el viraje que re-direcciono el gasto público hacia la población pauperizada por el ajuste.

La carta de presentación de estas políticas en el orden discursivo fue, la integralidad en el abordaje, la promoción de la participación de los usuarios en su propia asistencia y la tercerización de la ejecución a organizaciones civiles, además de promover la caridad, el voluntariado y la filantropía. Con respecto a esto último, se buscó *“(…) generar los cimientos para la emergencia, por primera vez en la historia nacional, de un mercado o semi-mercado social”* (Midaglia, 1998:83) refilantropizando la llamada “cuestión social”.

La creación de la OPP, buscó liberar acciones de la burocracia parlamentaria y sindical. Contó con un grupo de expertos que no pertenecían al staff del Estado (Midaglia, 1998) y su legitimidad estaba investida por representar el análisis técnico, alejado de la discrecionalidad política. Eran, o representaban la eficacia y la eficiencia, como “tanques de ideas neutros”.

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

Es evidente la intención en este proceso de encontrar elementos “técnicos” de una reflexión “experta” por encima de los criterios “políticos” (clientelares). Desde allí se implementa una asistencia residual que no influyera ni en el gasto del estado ni en las reglas del mercado laboral. *“En síntesis, el PRIS se asimiló a una iniciativa de bienestar social de carácter residual, (...) La negociación política dejaba de formar parte de los espacios de reformulación y ajuste del nuevo marco de políticas sociales”* (Midaglia 1998,83-82)

Si bien el primer gobierno colorado (1985-1990) restauró los Consejos de Salario inmediatamente al salir de la dictadura cívico-militar, se configuró como un sistema inestable que solo favoreció a los sindicatos con mayor poder de negociación. *“(...) Las relaciones laborales, de manera paulatina, fueron subordinándose a la política económica, interviniendo restrictivamente en las negociaciones colectivas”* (Supervielle y Pucci, 2008: 91).

En 1990 con el gobierno del Partido Nacional, el Estado se retiró de la negociación colectiva siendo *“(...) la contracara del viejo Estado batllista que intervenía como árbitro”* (Supervielle y Pucci, 2008: 92). Es este periodo, un tiempo de aliento para la quita de aranceles y la profundización de la liberalización de la economía al mercado mundial y regional, con la reciente creación del MERCOSUR.

Los años noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas de desregulación, de disminución del tamaño del sector público y de apertura comercial, aplicadas primordialmente en los primeros años de la década. El proceso de apertura ocurrió en el marco de la integración del país en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el cual se estableció un cronograma de desgravación arancelaria entre los países miembros, destinado a la creación de una zona de libre comercio con un arancel externo común. El cambio de inserción comercial externa fue acompañado por una política de

estabilización de precios que provocó la apreciación del tipo de cambio real con los países fuera de la región. (OIT, 2005:140)

Las industrias crecidas por la sustitución de importaciones, no lograron sostener la competencia. *“Sin embargo se crearon condiciones excepcionales para la incorporación de equipos y tecnología”* (Supervielle y Pucci, 2008: 92). Esto provocó un proceso de transformación laboral. Fue el inicio de la reducción de costos y el aumento de la productividad, sin embargo, implicó transformaciones importantes en la organización del trabajo y la composición de la fuerza, donde se notó la necesidad de una mejor y mayor formación.

En el actual escenario se pone de relieve la importancia que tiene el nivel educacional en las probabilidades de encontrar y conservar un empleo. Algunos estudios sobre remuneraciones han sugerido que en la década de los noventa habría habido un cambio en la demanda de trabajo según calificaciones, que afectó en forma desfavorable a los trabajadores de bajo nivel educativo (OIT, 2005:163)

El salto tecnológico y la integración regional, abrieron un nuevo campo de batalla en el mercado de trabajo nacional. *“(…) se verificó una tendencia a la disminución de los puestos de trabajo y al desplazamiento de los trabajadores”* (Ver Supervielle y Pucci, 2008:93). Como referencia, se puede observar que, *“(…) la industria manufacturera, perdió 65.669 puestos de trabajo entre 1990 y 1998, reduciendo un 39% su capacidad de contratación y perdiendo 80 millones de horas trabajadas en 8 años”* (Olesker, 2001:54). Midiendo la productividad del trabajo como el cociente entre el aumento del producto y el empleo, hay un aumento de la misma bajo el supuesto de una gran incorporación de cambios tecnológicos, que son ocupados con puestos de mayor instrucción (Notaro, 2005). *“En particular, hubo un cambio de la estructura del empleo caracterizado por una disminución de la incidencia de la industria, que fue compensada por la expansión del comercio y de los servicios del sector privado”* (OIT, 2005:140). Las nuevas estrategias contractuales promueven tercerizaciones y flexibilización laboral, marco que provoca el surgimiento del precariado como cuentapropista característico del sector informal. La negociación sindical fue pasando de la preocupación por reivindicar aumento de salario, a la preocupación por el mantenimiento de la fuente laboral.

Para Supervielle y Pucci, en este periodo “(...) hay una profundización de la subordinación de la política social a la política económica y la reproducción social queda pues indirectamente subordinada a los avatares del mercado” (2008: 94).

En la segunda administración del presidente Sanguinetti en la segunda mitad de la década de los noventa se planeó la reforma de la Administración Central y la reducción del aparato estatal, para adaptarlo a las nuevas exigencias, políticas, económicas y tecnológicas, como una reforma de segunda generación que atendiera el sector público con un nuevo gerenciamiento en el marco de las orientaciones del New Public Management (Narbondo y Ramos, 1999).

A partir de la misma, serán cuestionadas las estructuras de puesto de trabajo, las funciones contratadas y la inamovilidad del empleado público, colocadas como centro del debate, pero, en definitiva, sin haber podido ser reformado significativamente (Narbondo y Ramos, 1999). Esta reforma tiene antecedentes que describíamos con anterioridad, en 1954 el informe norteamericano de “Hall”, en 1965 la implementación del plan CIDE y en 1972 el informe del argentino Oszlack (Narbondo y Ramos, 1999).

En este nuevo impulso lo que es puesto en tela de juicio es una versión tradicional de administración pública que gozó de prestigio hasta mediados de los setenta. De algún modo, el espíritu de la reforma ya se venía implementando cuando en la última dictadura cívico-militar, “(...) fueron destituidos 11.000 funcionarios públicos (...) aunque en términos globales, su número aumentó, fundamentalmente debido al fuerte ingreso de funcionarios en los Ministerios de Defensa e Interior” (Narbondo y Ramos, 1999: 37). La crisis económica colocará sobre la mesa las preocupaciones sobre el gasto y la reforma del Estado. En el gobierno anterior, se había reducido la cantidad de funcionarios públicos en 10.000 (Narbondo y Ramos, 1999). El segundo gobierno colorado irá a una segunda reforma que atenderá ahora no solo el gasto y el tamaño sino la eficacia y la eficiencia. “En el año 1994, los funcionarios presupuestados representaban el 52% del personal, los contratados el 39% y los zafrales y otros el 7%” (Narbondo y Ramos, 1999:40). Para los autores, el fundamento teórico de la reforma de la administración del segundo gobierno colorado pos dictadura cívico-militar, fue la de construir un Estado más eficiente, privilegiando una cultura basada en procedimientos y utilización de

instrumentos de medir los resultados de la misión y valorar el fracaso o el éxito. “(...) existe el convencimiento de que los problemas de la Administración Pública deben ser encarados a partir de un conocimiento valorativamente neutro y objetivo, válido más allá de cualquier posicionamiento político” (Narbondo y Ramos, 1999: 46)

Se realizó en este proceso una declaración de excedencia de 10.196 cargos y funciones contratadas, que alcanzaba un 17% del total de cargos en el universo de la reforma. “*En diciembre de 1998, los ministerios civiles tienen 64,5% de personal presupuestado, 18,4% de contratados y 17% de zafrales y otros*” (Narbondo y Ramos, 1999: 49). Pero la reforma fue gradualista y los objetivos se fueron alcanzando de manera lenta según los autores. La reforma no produjo un recorte importante del Gasto Público. Si, hubo un importante proceso de tercerización y reducción de funcionarios en 1998, respecto de 1995 en un 17% (Narbondo y Ramos, 1999: 50). Lógicamente como expresan los autores, no quedó claro si la reestructura apuntó a jerarquizar la carrera administrativa o por el contrario se pretendió hacer un sistema próximo al gerenciamiento privado. Seguramente, esta pretensión de ser más estricto en el gasto, fue motivo para incorporar el paradigma que promueve la no dependencia del Estado, el fin de la providencia y la obligación moral de trabajar. El “Estado Social Inversor” (Giddens, 2000) será la expresión de esta nueva modalidad.

En este período es creado el CEPRE (Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado) integrado por el Director de la OPP, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la ONSC. Este organismo estará encargado de implementar la modernización del Estado. “(...) *la implementación de la reestructura se realiza al interior de la administración pública, por ende, se aísla con respecto al juego parlamentario y de los partidos*” (Narbondo y Ramos, 1999: 45)

Los cuatro puntos fueron la reforma de la seguridad social, la reforma de la educación pública con la conocida reforma de Germán Rama Director del Consejo Directivo Central (Codicen) de ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) entre los años 1995 y 2000, que enfrentó una resistencia estudiantil muy fuerte (Zibechi, 1997), la reforma constitucional de 1996 y la reforma administrativa. En este marco se amplifica el traspaso

de funciones a organizaciones no gubernamentales, se afianzan las medidas de ajuste³⁷ con un aumento del Impuesto al valor agregado y un nuevo Impuesto a los sueldos del 6%. En este gobierno, además, se crearon los fondos de ahorro previsional conocidos como “AFAP”³⁸ como sistema de capitalización individual, “liberalizando” también la seguridad social. La administradora que tiene gran parte de los afiliados pertenece al BROU reafirmando el valor que tienen las empresas del Estado en la idiosincrasia de la población.

En el año 1984, Uruguay registraba una alta dependencia del ingreso de capitales externos. La pobreza había alcanzado en ese momento al 46.2% de la población (Midaglia; Antía, 2007:138). Diez años más tarde —ya en democracia— en 1995 la pobreza había descendido hasta 15.3% (Midaglia; Antía, 2007:138 y 139) y no volverá a niveles tan altos como los de la dictadura hasta la crisis de 2002. La inserción de la economía nacional en el mercado mundial impactó en la malla de protección social a partir de los años noventa, consolidando una matriz híbrida, es decir, que más allá de los intentos de reforma, se mantiene un patrón de provisión social de tipo mixto, habitada por orientaciones diferentes (Ver Midaglia, 2007b: 464).

El desempleo según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en los últimos 31 años tuvo las siguientes características: Desde 1986 hasta 2016, su promedio fue de 10% del total de la PEA. Durante los años noventa, apareció con fuerza el problema del desempleo de larga duración, producto de la incapacidad de muchos sectores industriales de competir en las condiciones impuestas por la integración regional (Supervielle y Pucci, 2008:96), pero será en 2003 el momento de mayor desempleo con 17%. La tendencia de empobrecimiento, pérdida de salario real, segregación territorial y desempleo, serán parte del nuevo escenario.

³⁷ MURRO.E. Representando al BPS. Seminario, Necesidad de políticas sociales como política de estado. Cámara de representantes. Palacio legislativo. 23 de agosto de 2001. Documento del cuerpo de taquígrafos del Palacio Legislativo. Montevideo Uruguay Página 8: A modo de ejemplo: *“en estos tiempos se están dando fuertes rebajas y pérdidas de derechos sustanciales que no debemos abandonar. Hace pocos días recibimos la información oficial del propio BPS y advertimos que en el primer semestre de 2001 el Banco pago U\$S 50:000.000 menos en prestaciones de seguridad social que lo que pagó en el primer semestre de 2000. Eso representa que, en jubilaciones y prestaciones para los trabajadores en actividad, el Estado uruguayo, principal efector de la protección social, ha ahorrado –si queremos medirlo en término económico financieros- nada menos que U\$S 50:000.000, que van a las poblaciones fundamentalmente más necesitadas”*

³⁸ *“Se des-regulo otra parte del funcionamiento laboral con la ley 16.713 conocida como ley de AFAP que posibilitó la transformación de salarizados en empresas unipersonales lo que significó una pérdida de derechos laborales y mayor inestabilidad laboral”.* (Olesker,2001:86)

4.2 El problema del desempleo en Uruguay. 1985-2005. La creación (1984-1998) y destrucción del empleo (1998-2003)

El desempleo, presenta diferencias según cada región y sus estrategias de inserción en la economía mundial. Así explica Notaro (2005), que, en los países desarrollados o centrales, la preocupación pasa por el desempleo, mientras que en los países dependientes o de menor grado de desarrollo el problema es la calidad del empleo. Para los organismos internacionales como la OIT o el Banco Mundial el problema de la generación de empleo en América Latina pasa por mejorar los niveles de flexibilidad y competitividad en virtud de lo que significa el costo laboral, la rigidez y la regulación, que atentan contra la inversión (Notaro, 2005).

Para el autor, según estas entidades, el indicador utilizado para medir la flexibilidad es el tiempo necesario para que un trabajador tenga derecho a la indemnización por despido. Los enfoques más amplios incorporan la calidad del empleo, el salario real, la movilidad y la segmentación, la formación y la contratación. A menudo suele escucharse la presencia del desempleo por segmentos, donde hay exigencias de empleo con mayores niveles de instrucción y al mismo tiempo, población sin empleo que no posee las calificaciones requeridas.

El contexto mundial del empleo tuvo expresiones diversas hacia fines de siglo. El promedio de desempleo para la Unión Europea y América Latina era del 10% mientras que EEUU tenía la tasa más baja de desempleo, de 4% para noviembre/diciembre de 2000 (Notaro, 2005:36). Pero el problema se vuelve aún más complejo, pues para el Director de OIT “(...) *el déficit es de trabajo decente*” (Notaro, 2005:37). América Latina presenta economías duales y mercados de trabajo segmentados. “(...) *se aprecia un sector moderno o formal urbano con inversiones (...) Por otra parte, un importante número de cesantes y un sector atrasado o informal en el que se inserta una parte del excedente de mano de obra*” (Notaro, 2005:122).

Para identificar el problema del desempleo y su relación con el crecimiento y el equilibrio macroeconómico, las relaciones laborales y la economía internacional se pueden trazar tres mojonos coyunturales (Notaro, 2005). Los tres periodos van, el primero hasta 1998

con crecimiento de PIB, entre 1998 y 2003 de fuerte recesión y una crisis financiera, y del 2003 en adelante, con crecimiento del empleo de baja calidad.

Para otros autores también hay una marcada diferencia entre dinamismo y recesión en 1998. En palabras de Amarante y Arim, puede descomponerse en dos subperíodos: *“1986-1998, donde la economía uruguaya muestra un importante dinamismo, y los años siguientes, caracterizados por una fuerte recesión que desemboca en la reciente crisis”* (OIT, 2005:124)

Para Notaro, la estrategia de desarrollo de los noventa enfrentó una apertura que acotó los márgenes. El cierre de las grandes empresas industriales fue la consecuencia. Eso, a su vez debilitó al movimiento sindical que sufrió un importante descenso en la tasa de afiliación (Notaro, 2005). El movimiento sindical venía enfrentando una hostil coyuntura a partir de la suspensión de los Consejos de Salario en 1992. Además de recordar que siete años atrás (1985), el alto desempleo y la pobreza en la mitad de la población, eran las consecuencias de una sangrienta dictadura cívico-militar que duró once años (1973-1984) y fue el desenlace de quince años anteriores de crisis, que iniciaron a partir de 1959, inflación, pérdida de salario real y prohibición de los sindicatos.

En este período desde la salida de la dictadura hasta mediados de los años noventa, las medidas se habían concentrado en las condiciones que podrían mejorar el empleo, un círculo virtuoso de inversión, crecimiento y aumento del empleo. Según Bucheli y Casacuberta, *“Desde el punto de vista del mercado de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable hasta 1994 en torno al 9%, nivel en que se había estabilizado hacia fines de la década de los ochenta”* (OIT, 2005:140). Desde 1996 en adelante, el desempleo se mantendrá en dos dígitos.

Una crisis financiera impactó en Argentina y esto tuvo repercusiones en Uruguay, pues, es indudable el rol de socio económico entre estos países. La inestabilidad económica y la alta volatilidad de los mercados, hacen de la incertidumbre el lugar común. La flexibilización laboral es propuesta para navegar en las agitadas aguas de la mundialización económica. Es también a mediados de los noventa que se comienza con medidas que estimulan la contratación de mano de obra juvenil y autoriza contratos más flexibles con la Ley 16873 de 1997 y el Decreto 318/98 de 1998.

Por diferentes mecanismos se bajaron diversas tasas de aportes patronales: Ley 16697 de 1995 que reduce un 6% los aportes patronales a la seguridad social de la industria manufacturera; la Ley 17292 de 2001 exonera el aporte jubilatorio patronal; se reduce en un 75% los aportes jubilatorios patronales en el rubro construcción. Todos, con el objetivo de estimular la ampliación del empleo.

La relación de la economía nacional con sus vecinos Argentina y Brasil es muy importante. Cualquier proceso recesivo en ellas, impacta en la economía nacional. Las exportaciones a Brasil y Argentina cayeron a más de la mitad de 1998 a 2002 (Notaro, 2005: 44). También como indicábamos anteriormente, la regionalización fue un impacto importante para la competitividad de la industria nacional. (Supervielle y Pucci, 2008:96).

La liberalización del comercio de la región permite aumentar las exportaciones de los bienes y servicios más competitivos y también llevará, inevitablemente, a la reducción del nivel de actividad en los menos competitivos; como resultado final se reestructura el producto y el empleo (Notaro, 2005:46)

Si bien la primera unión aduanera, nacida del acuerdo de Ouro Preto en 1991, había generado una multiplicación del comercio al inicio, posteriormente, se había estancado, probablemente por diferencias entre los socios más grandes. Al inicio de la década de los noventa ambos países tenían bajas tasas de desempleo, en Argentina y Uruguay, “*(...) el deterioro del nivel y la calidad del empleo es un resultado de la segunda mitad de la década de los noventa y las hipótesis explicativas se podrían asociar a la reestructura de las economías (hasta 1998) y de la recesión (1999-2002)*” (Notaro, 2005:49).

En Uruguay la población económicamente activa (PEA) creció con mayor dinamismo que la población en edad de trabajar (PET) entre 1984 y 1998. El número de personas ocupadas creció a una tasa media acumulativa anual de 2,05% desde 1984 a 1998 (Notaro, 2005). Luego, con la recesión, esto se revierte y la migración atenuó el saldo. “*La población económicamente activa entre 1984 y 1998 creció en torno al 1,8% anual y se redujo al 0,2 en la recesión*” (Notaro, 2005:85). Entre sus nuevas características, la PEA tiene un aumento de la tasa femenina. “*En una PEA total integrada por un millón*

doscientas treinta y siete mil setecientas personas en 2004, las mujeres son quinientas cincuenta y dos mil” (Notaro, 2005:67). El aumento de número de mujeres ocupadas entre 1984 y 2004 pasó del 38 al 43 %. Por otra parte, la tasa total de actividad para el año 2004 fue del 59%, mientras que, si comparamos ese mismo año con la Eurozona, allí se alcanza al 70% (Ver Notaro, 2005:67-68).

En la población trabajadora ocurrió una transformación relevante en este periodo comprendido entre los años 1984 y 2004. Este fue un periodo de aumento del nivel de instrucción de los ocupados: En 1984, el 50% tenía como máximo primaria completa, mientras que en 2004 ese porcentaje se redujo al 30%. También los ocupados con educación terciaria pasaron del 6,5 al 14 % y aquellos con enseñanza técnica del 11 al 15%. La tasa de ocupados alcanzó su máximo hasta ese período, desde que existen las estadísticas de empleo en 1998, con 307.300 personas ocupadas más que en 1984. Un dato peculiar de este periodo si se lo compara con procesos de crecimiento anteriores, es que el aumento sustancial de empleo fue por la vía de asalariados privados en tres cuartas partes y que “(...) se redujo el peso de los asalariados públicos en el empleo total, pasando del 24% en 1986 al 18% en el 2002 (...) La industria manufacturera pasó de concentrar alrededor del 26% del empleo a principios de los años noventa a tan sólo el 13% en el 2002” (OIT, 2005:124). Se destaca el aumento de cuentapropistas y el incentivo al retiro voluntario de la administración pública, esto último como característica desde la década del sesenta.

En este período el crecimiento del empleo fue del 2,0% (Ver Notaro, 2005). “*Las actividades que registraron el aumento más rápido del empleo fueron la construcción y los servicios financieros y a empresas al 4,4%; los hoteles y restaurantes al 4,0% y el comercio al 3,4%*” (Notaro, 2005:70). En relación a la disminución de empleos públicos, el mayor número puestos reducidos fueron del sector transporte y comunicaciones (Ver Notaro, 2005).

Este primer dinamismo hasta 1998 creció con empleos de mala calidad. Cuando sobrevino la recesión, los trabajadores más vulnerables fueron aquellos con menos nivel de instrucción. En 1994 como explica Amarante y Arim (OIT, 2005) se produce un aumento en la duración del período de tiempo en situación de desempleo, reflejando el

deterioro de las condiciones del mercado laboral, que mantiene un nivel de informalismo que afecta a un tercio de la población ocupada.

El subempleo, que afecta casi a un 20% de los ocupados en el 2002, señala otro tipo de problemas laborales (...) Si se consideran en conjunto las tres categorías de problemas de empleo utilizadas en el trabajo –precariedad, informalidad y subempleo–, hacia el final de la década el 50% del total de ocupados en las localidades urbanas mayores tiene al menos uno de estos problemas (OIT, 2005:125).

La responsabilidad de los trabajadores para con este fenómeno es muy limitada, digamos que las recetas terapéuticas, que supusieron un tratamiento personal del desempleo, desestimaron estas transformaciones estructurales tan evidentes. Hacia el año 2003 la reducción del PIB contrajo el número de ocupados a una tasa media acumulativa anual del 1,7%. El gran porcentaje de los empleos destruidos son asalariados privados, acompañado esta destrucción, la creación de trabajadores por cuenta propia. Una destrucción que además arrastraba la pobreza, la segregación territorial y la desocupación desde 1959. A su vez, la profundización del vínculo económico regional con el MERCOSUR, agudizó la competencia y aumentó en nivel de instrucción para los nuevos empleos.

“El aumento en el nivel de instrucción se aprecia en todas las categorías. Las de menor nivel de instrucción son los trabajadores por cuenta propia sin local (44%) con instrucción primaria y solo el 7% con terciaria” (Notaro, 2005:72). El 50% de los puestos de trabajo perdidos eran de la industria manufacturera, principalmente la metalúrgica y las textiles. Para Amarante y Arim, (OIT, 2005:124) *“(...) la oferta y la demanda laboral muestran importantes aumentos en su nivel educativo promedio, especialmente en el caso de las mujeres”*.

Para Uruguay, hasta 1998, la mala calidad de los empleos creados era de 1 cada 4, mientras que para América Latina en su conjunto la misma relación era de 3 cada 4. Sin embargo, en el período que va de 1999 a 2004 *“(...) se deterioró la calidad del empleo por el aumento del subempleo y del empleo no registrado”* (Notaro, 2005:80), esto fue acompañado de aumento del desempleo, emigración por causas laborales y aumento de

la pobreza. Para el autor, se detecta una fuerte correlación entre el nivel de instrucción y la calidad del empleo, cuanto mayor es el nivel de instrucción, mayores son las chances de acceder a un empleo. Para el año 2004,

En las empresas de menos de cinco ocupados se registra un total de 370.000 personas con empleos de mala calidad, entre los que podemos destacar las trabajadoras del servicio doméstico y los de la construcción, los trabajadores por cuenta propia sin local y los asalariados en pequeñas empresas (Notaro, 2005:81)

El autor explica que aumentó el empleo por cuenta propia en este período de 70.000 en 1998 a más de 100.000 en 2003, empresarios de sí mismos. *“La cobertura de la seguridad social por el BPS de los ocupados urbanos en el sector privado era en 1998 un 50%”* (Notaro, 2005:82). En las empresas de más de cinco empleados, la cantidad de empleos de mala calidad es de 110.000 y 40.000 de ellos no están registrados. En este año 2003 el desempleo llegó a niveles históricos del orden del 17% y la subutilización de mano de obra significó el 24% de la PEA, bajando en 2004 a 19%. *“El INE estimó que, en el 2002, en las localidades mayores de 5.000 habitantes, el número total de desocupados ascendió a más de 211.000”* (OIT, 2005:141).

Los trabajadores asalariados del sector privado fueron los más afectados, reingresando al mercado en empleos no registrados. En este periodo se aprecia una caída en la cantidad de cotizantes al BPS. En la caja de bancarios hay una reducción de 2.000 cotizantes luego de la crisis de 2002. Los únicos que no tuvieron cambios significativos en sus cajas fueron los militares y los policías.

“En el período 2000-2003, con los nuevos indicadores de la ECH, el empleo con restricciones pasa del 40,5 al 44,5% del total de ocupados (...)” (Notaro, 2005:83). De las 211.000 personas desocupadas, el 40% de ellos forma parte del primer quintil de ingresos para ese período. La probabilidad de perder el empleo es mayor para las mujeres que para los hombres y la instrucción incompleta aumentaba aún más esta probabilidad. La PEA sin instrucción o con primaria incompleta era el 8,2% del total en 1998 y 6,8% en 2003. *“Se observa una pronunciada reducción del número de asalariados privados de 624 mil en 1998 a 539 mil en 2003 (...) la masa salarial tuvo una caída más*

pronunciada que el YBND³⁹ por la devaluación y no se recuperó con el importante crecimiento de 2004” (Notaro, 2005:89).

Si tomamos en cuenta estas características que redimensionan el desempleo de larga duración, podemos relacionarlo con la emergencia de la oferta de cursos de capacitación, que fue siendo diseñada desde la DINA E. Aquellas propuestas de capacitación laboral destinadas a mujeres y jóvenes trataban de atender esta tendencia,

(...) para el período 1991-2002, las tasas de desempleo fueron superiores al 40% para los adolescentes de 14 a 17 años, alrededor del 25% en los jóvenes de 18 a 24 años y del 7% entre los adultos de 35 a 44 años. A su vez, la tasa de desempleo femenina fue del 15% mientras que la masculina era del 9% (OIT, 2005:143)

De hecho, para los autores, “(...) *el problema más sobresaliente de la fuerza de trabajo con menos años de escolaridad se registró entre las mujeres de 25 a 34 años de edad, cuya tasa de desempleo creció desde el 14% en 1991-1994 al 24% en 2000-2002*” (OIT, 2005: 151). Sin embargo, entienden que estas variables (edad, sexo, posición en el hogar o nivel educativo) tienen una alta correlación y el análisis parcial de las tasas de desempleo no puede discriminar los impactos de estos factores. Por esta razón el estudio del perfil de los desocupados requiere entonces considerar todas las características individuales en forma simultánea. Sin embargo, los autores relativizan estas características o atributos individuales como factor decisivo del desempleo, entendiendo un escenario hostil y determinante ajeno e independiente de una voluntad “activada”.

Durante todo el período, la probabilidad de estar desocupado disminuyó con el nivel educacional y fue superior en las mujeres que en los hombres. A su vez, en el reciente período de crisis, el efecto de la edad, género y nivel educativo en el desempleo fue más marcado, algo que es más atribuible a

³⁹ El ingreso nacional bruto disponible puede obtenerse a partir de la renta nacional bruta, añadiendo todas las transferencias corrientes, en efectivo o en especie a cobrar por las unidades institucionales residentes de las unidades no residentes y restando todas las transferencias corrientes, en efectivo o en especie a pagar por las unidades institucionales residentes a unidades no residentes. <https://www.agci.cl/index.php/glosario/177-i/348-ingreso-nacional-bruto-disponible>
Es más amplio que el PIB.

modificaciones en el funcionamiento del mercado de trabajo que a un cambio en las características de la población activa (OIT, 2005: 148,149)

En relación a los ingresos, al final de este período de derrumbe entre 1998 y 2003, el saldo fue la caída del salario real privado un 25% y el público un 23% (Notaro, 2005). Desde 1998 a 2003, el ingreso mensual había perdido 28,2% del poder de compra. Entre esos años, aumentó el número de personas consideradas pobres para el Instituto Nacional de Estadística. La indigencia paso de 1,5% en 2000 a 4,0% en 2004 (Notaro, 2005:97). En los hogares pobres se observa una reducción en la tasa de desempleo y un aumento de la tasa de empleo de 45,5% en 2003 a 47,8% en 2004 (Notaro, 2005:97). En este período en el que el mercado laboral requirió mayor grado de instrucción, las mujeres, redujeron la brecha. *“La brecha que separa a los ingresos de las mujeres y de los hombres se redujo debido fundamentalmente a los cambios en la calificación de la mano de obra femenina”* (OIT, 2005:125).

El deterioro de la calidad del empleo se acelera durante el período de recesión entre 1998 y 2003, aumentando el subempleo o el desempleo abierto por lo que significa la intermitencia de ese frágil ingreso o disponibilidad de ingreso al mercado de trabajo de aquellos que no habiendo tenido horas de trabajo en los últimos siete días tienen todas las disposiciones para el ingreso inmediato. En 2004, según Notaro (2005), los subempleados u ocupados de mala calidad sin cobertura de la seguridad social fueron unas 480.000 personas, en una PEA de un poco más de un millón.

Los cambios estructurales que deben ser jerarquizados para comprender esta metamorfosis de los años noventa son, por un lado,

(...) el empleo en el sector público como porcentaje del empleo urbano total disminuyó con intensidad, desde un 23.9% en 1986 a un 20.9% en 1991 y a un 16.3% en 1999 (...) el aumento del porcentaje de ocupados en empresas de menos de cinco ocupados en el total (OIT, 2005:15)

Para Supervielle y Quiñones

(...) el intento de imponer a la empresa como institución emblemática que justifique la flexibilización de las relaciones laborales se da en un proceso paradójico, ya que nunca como hoy las empresas son frágiles en el proceso de creciente globalización que sufre Uruguay (2000: 60)

El proceso de deterioro de las condiciones salariales y de la calidad del empleo, fueron a su vez acompañadas por la iniciativa de liberalizar el seguro social.

La “desregulación” implicó darle una mayor flexibilidad a la contratación y la organización de la producción, adecuar las mismas a las necesidades de innovación tecnológica y reconversión productiva y quitar elementos de garantía y protección de los trabajadores, considerados como “obstáculos” a una mejor inserción de la economía en los mercados externos y en los acuerdos de integración regional. Se verificaron fuertes coincidencias de las políticas con los criterios propuestos por algunos organismos internacionales. (Notaro et al, 2011:62)

De alguna forma era una expresión más de flexibilización y desregulación que continuaba construyendo la imagen del trabajador aislado, individual, sin colectivo. El ethos empresarial lograba ubicar al responsable del desempleo en la regulación y los derechos laborales. La consecuencia inevitable fue que los ingresos reales provenientes del mercado laboral, que representaban el 70% de los ingresos totales de los hogares, crecieron hasta 1999 y luego a partir de ese momento caen en términos reales un 15% entre 1999 y 2002 y particularmente en 2002 la contracción alcanzará 9.5% (OIT, 2005)

A su vez, el abandono de la negociación en Consejos de Salario, tuvo un particular impacto, pues la discontinuidad en la convocatoria significó una señal flexibilizadora, entendiéndose necesario promover los acuerdos a nivel de cada una de las empresas, (OIT, 2005). En el año 2000 Uruguay presentaba crecimientos en los sectores de servicios, alimentado por las nuevas formas contractuales flexibles, trabajos eventuales, con contratos de corto plazo como supermercados y empresas de limpieza, con crecimiento del trabajo a domicilio e informal. (Supervielle y Pucci, 2008).

Dos años más tarde, el país afrontó una crisis financiera de consecuencias importantes (Steneri, 2011). Tuvo un notorio impacto en el desempleo y la desigualdad, “(...) *el índice Gini pasó de 0.412 en 1991 a 0.450 en 2002*”. (Midaglia, 2007b: p 466). La profundidad de la crisis era tal que “(...) *en 2004 la deuda externa uruguaya era equivalente al total del PBI «unos trece mil millones de dólares aproximadamente»*” (Frega et al: 2008: 238).

Relativizando en parte este proceso como una irónica contracara y enclavado regionalmente, “*De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2002 Uruguay tenía la tasa de población situada bajo la línea de pobreza más reducida de los países de la región, muy por debajo del promedio latinoamericano*” (OIT, 2005:13).

Ahora bien, las posibilidades tecnológicas para el flujo de capitales, la dependencia de inversión extranjera y el vínculo cada vez más estrecho entre las economías mundiales vulneraron los mercados internos de trabajo y sus sistemas de protección, a tal punto que una crisis devenida como coletazos internacionales, de la cesación de pagos de Rusia en 1998, marco la reversión del financiamiento hacia economías emergentes como Brasil, obligando a nuestro socio regional norteño a devaluar a inicios de 1999 (Ver Steneri, 2011: 17). A su vez Argentina arrastraba dificultades financieras de los años “noventa” y sufría una crisis política muy severa con la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa en diciembre de 2001, desatando la protesta callejera y una corrida bancaria por la incertidumbre generada en los años 2001 y 2002. La debilidad del sistema financiero uruguayo fue la alta proporción de depósitos en dólares de ciudadanos argentinos.

La situación a mediados del 2002 se caracterizaba por la caída estrepitosa del nivel de actividad, la desaparición de las reservas internacionales como contrapartida de la corrida bancaria y la suba de la relación deuda/PBI a niveles cercanos al 100%. El texto del canje de sus bonos públicos para los inversores internacionales comenzaba diciendo “(...) *Las reservas del Banco Central del Uruguay continuaron su caída libre y llegaron al nuevo piso record histórico de 488 millones de dólares al martes 11(...)*” (Steneri, 2011:152).

Muy a pesar de la relatividad con que organismos internacionales miden este proceso en relación con nuestra región, seguramente vinculado a la temprana construcción

institucional de protección social, la crisis era leída para autores nacionales como una situación difícil.

Principalmente, se observó un fuerte aumento de la pobreza y una expansión de la desigualdad, lo que se tradujo en mayor precariedad del mercado de trabajo: la tasa de desempleo llegó a bordear el 20% en el tercer trimestre del 2002, se incrementó la informalidad, hubo emigración de importantes contingentes de jóvenes con elevada formación y se registró una profunda caída de los salarios reales (OIT, 2005:14)

El debilitamiento de la política institucional pública para regular el mercado, hacía que la flexibilidad avanzara de hecho. La invisible presencia de un Salario Mínimo, como referencia pública extremadamente devaluada, debilitaba la solitaria negociación que cada trabajador debía hacer para sostener su salario. Era una renuncia casi absoluta a la regulación laboral en términos reales.

En este marco, la informalidad aumentó su magnitud. El impacto del desempleo era seguramente mucho más de lo que los porcentajes podían medir, acompañado del deterioro de la calidad del empleo. En 2003, la tasa de desempleo en Uruguay solo era superada por la tasa de desempleo de Argentina y Venezuela en América Latina. Ambos países habían experimentado recesiones más profundas. Los coletazos del instaurado corralito en Argentina y la quiebra del Banco de Galicia en aquel país y posteriormente en Uruguay, deterioraron la liquidez haciendo que la crisis argentina se convirtiera en una corrida para nuestro país. A esto se sumó el fraude perpetrado en los bancos nacionales; Banco Comercial de 230 millones de dólares y los problemas de solvencia del Banco de Montevideo y del Banco de Crédito (Ver Steneri, 2011).

El escenario posterior a dicha crisis no era el mejor para el primer gobierno de cualquier partido, aunque haya sido también la propia crisis la que deslegitimó de tal forma los gobiernos anteriores, que la propia desgracia nacional en parte, también benefició a la izquierda en su carrera electoral. En ese sentido y entrando en el año 2005 “(...), *importa anotar que esta Administración se enfrentó a un escenario nacional pautado por las consecuencias sociales derivadas de la crisis económica del 2002 que agudizaron las*

situaciones de pobreza y exclusión que comenzaron a configurarse a partir de 1994” .
(Midaglia, 2007b:464-463).

El dinamismo económico, luego de la dictadura cívico-militar y hasta 1998, mantuvo un desempleo próximo al 9%, lo que consolidó el desempleo de larga duración como consecuencia del ajuste para una economía regional. El mercado laboral se diversificó, y el porcentaje de trabajadores en actividad con Educación Primaria incompleta se redujo, significando una modificación en la calificación de los trabajadores. El salto tecnológico comenzaba a rendir cuentas. La crisis de recesión iniciada en 1999 hasta 2003, amplificó el saldo en términos de destrucción de empleo, empobrecimiento y empeoramiento de las condiciones de trabajo. Veinte años después de la crisis de 1982, los porcentajes de desempleo alcanzaban niveles record para la historia de su medición a nivel nacional. Durante este período de crecimiento y recesión con flexibilización laboral y aumento del desempleo, fueron implementadas por primera vez, las denominadas políticas activas de empleo.

La creación de cursos para desempleados formales primero y con la posterior ampliación de programas unos años más adelante para poblaciones específicas (mujeres, jóvenes y personas con discapacidad), comenzaron a formar parte de los dispositivos dispuestos para el abordaje del desempleo de larga duración. Los primeros cursos fueron destinados para desempleados formales, con reciente desempleo y con directa vinculación con un nuevo puesto de trabajo. Estas son las primeras características de un tratamiento que luego irá modificando la intensidad de sus contenidos en función del perfil de la población que atendería. Población cada vez más alejadas del mercado laboral y cada vez con menos chance de conseguir un empleo.

La ampliación que describimos en los cursos de Projoven será la primera incorporación de la dimensión educativa y activadora de un tratamiento pedagógico sobre la voluntad del individuo, con la figura de lo que se identificó como Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional. El objetivo propuesto por el programa, sobre el aprendizaje en la búsqueda de una orientación laboral supone un sujeto “perdido”, como recorte individual desde motivos personales y no como un destino heterónimo propio del ajuste que se desarrolló vinculado al metabolismo del capital. Es desde este enfoque un sujeto desestimado por un mercado laboral que se presenta como inmodificable. La orientación

de la vocación a su vez, supone la búsqueda de un mensaje interior, psicológico y personal, lo que expresa ese nuevo tratamiento terapéutico del desempleado que se supone “perdido” y debe ser orientado.

La propia retórica de los años noventa, esparce en su lógica civilizatoria toda la pragmática individualizante del neoliberalismo. El curso, que a priori era para recientes desempleados y con una dosis importante de capacitación instrumental y técnica para un empleo específico, comienza, al ser amplificado a otras poblaciones ya no con desempleo reciente como motivo de convocatoria o admisión, sino por sus hándicaps que significan dificultades de acceso al mercado y sufriendo el desempleo de larga duración. Esta ampliación incorporó mayor tiempo destinado a la educación actitudinal frente al desempleo y menos al aprendizaje de saberes instrumentales o competencias específicas para un rubro laboral directo. Tal vez porque sencillamente un “tal rubro laboral” no estaba garantizado en el horizonte próximo del curso y la estrategia “educativa” elegida fue trabajar sobre el individuo, que estaba anclado al territorio, sufriendo la volatilidad del capital. Allí está “el paradigma de la activación”, como queriendo encender una actitud de responsabilidad personal frente a la crisis cíclica y estructural.

Esta tendencia, va a continuar su brecha, logrando una nueva malla de protección en lo que será el MIDES a partir de 2005, que incorporará esta dimensión de abordaje terapéutico del desempleo. La atención a poblaciones con más de dos años de desvinculación con el mercado de trabajo, será la llave para la admisión de los beneficiarios a los cursos desarrollados por esa cartera, amplificando esta jerarquización del tratamiento terapéutico de la conducta, la voluntad y la actitud del desempleado. Este tratamiento dual que desarrollaremos más adelante, será el afianzamiento del “paradigma de la activación”, en la atención al desempleo en Uruguay.

4.3 La Creación de la Junta Nacional del Empleo, la Ley 16.320 y el Fondo de Reconversión Laboral.

Las políticas activas de empleo tienen una preocupación por atender el problema directamente y ya no como consecuencia de otras medidas más estructurales. “*En los años noventa se complementó este sistema con la legislación sobre políticas activas de mercado de trabajo*” (OIT, 2005:213). Como balance general, hasta ese entonces,

(...) una evaluación global de las políticas activas y pasivas revela un importante grado de fragmentación. Mientras que la administración del seguro de desempleo está a cargo del BPS, el Ministerio del Trabajo es quien decide sobre las eventuales prórrogas a los beneficiarios del mismo. La DINAE registra a los interesados en los cursos de capacitación de los desocupados, determina los cursos y selecciona a quienes los imparten. En su primera fase, el programa de *actividades comunitarias* no tuvo recursos del FRL y sólo dispuso de apoyos puntuales de la DINAE, ya que se manejó en su nivel central con una unidad autónoma. Los trabajadores que aspiran a participar en el programa de *actividades comunitarias* no se inscriben simultáneamente en Uruguay Activo, sistema que a su vez no está relacionado a los cursos de formación que organiza la DINAE. (OIT, 2005:34)

Entre las señales más importantes de este proceso se encuentra la creación del Fondo de Reconversión Laboral, la Junta Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de Empleo con la Ley de Rendición de cuentas número 16320 de 1992, en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

(...) se creó la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con una función de asesoramiento de la DINAE. La JUNAE 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. (OIT, 2005:227)

En el artículo 325 de la Ley 16320 de 1992 se crea el Fondo de Reconversión Laboral. Será administrado por la JUNAE, de carácter tripartito (con representantes de los Empresarios, del PIT-CNT y del Gobierno). Quedan definidos aquí los recursos con los

que contará, utilizando un impuesto creado en la Ley 15294 de 1982, gravando las retribuciones de trabajadores y re calibrado para esta iniciativa. Así mismo también queda definido lo recaudado por aporte patronal, por donaciones y herencias, prestamos de organizaciones nacionales e internacionales y lo recaudado por otros conceptos menores. En el artículo 330, se establece un sistema de promoción del empleo y de promoción de un sistema de entrada y salida al empleo de forma articulada. Porque se invita a las empresas a acudir a una nómina de trabajadores que lleva adelante la DINAE, de acuerdo a las características, perfil y categoría profesional. Para acceder a la misma los trabajadores deberán estar amparados al Seguro por Desempleo, que aspiren a ingresar o hayan ingresado al sistema previsto en la presente Ley.

Los empleadores que tomen personal de la nómina referida, estarán exonerados durante los primeros noventa días de la relación laboral, de abonar los aportes patronales correspondientes y deberán verter el equivalente al 50% (cincuenta por ciento), del monto exonerado, al Fondo de Reversión Laboral. La empresa no podrá despedir al trabajador contratado en estas condiciones -salvo notoria mala conducta- por un plazo de seis meses. (Ley 16.320, Art. 330)

En palabras de Notaro, *“El instrumento más importante de las políticas activas de empleo es el Fondo de Reversión Laboral y de las pasivas, el Seguro de Desempleo”* (2005: 32). Su objetivo es la capacitación que facilite la reinserción del desempleado. Se distingue entre políticas activas y pasivas, pues las primeras comprenden instrumentos tales como los servicios de empleo y los cursos de capacitación y reversión laboral, mientras que las segundas se conforman básicamente por el Seguro por Desempleo y la indemnización por despido. Las primeras, próximas al Estado *“Social Inversor”* y las segundas al *“Estado Clásico”* (Giddens, 2000), como describíamos en el cuadro a final del capítulo anterior.

La forma de aprobación fue también con la misma estrategia que en los años sesenta⁴⁰, como un archipiélago de artículos dispersos, dentro de la Ley de presupuesto, en el año 1996 (16736). La misma Ley en la que será creada la DINAE,

⁴⁰ Los primeros elementos de políticas activas en Uruguay pueden ubicarse en la ley de modificación del seguro por desempleo (1962), la cual incorporó el dictado de cursos de reeducación profesional, de carácter no obligatorio,

La Ley N° 16.736 de 1996 permitió aumentar la población objetivo de los programas de la DINA E, de modo que se pudieran poner en marcha programas de capacitación para los trabajadores activos, y en ciertas circunstancias, para los grupos poblacionales con dificultades especiales de inserción laboral y atender los problemas de las microempresas (OIT, 2005:226).

En una primera instancia, capacitación destinada a los trabajadores en Seguro por Desempleo, pero desde 1995, amplía sus cometidos incluyendo trabajadores en actividad y desempleados no amparados por el Seguro por Desempleo.

El FRL se creó con el aporte de los trabajadores del 0.25% de sus salarios, salvo los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas, y puede recibir donaciones o préstamos de organismos internacionales. Desde 1996 también los empresarios deben realizar un aporte igual al de los trabajadores (OIT, 2005:227)

En 2003 se facultará a la Dirección Nacional de Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como responsable del FRL. *“La asignación de recursos entre 1995 y 2001 se ubicó entre 0,03% y 0,05% del PIB para el Fondo de Reversión Laboral”* (Notaro, 2005: 29). Desde el año 2000 al 2004 participaron de estos cursos financiados por el FRL unas *“27.943 personas”* (Notaro, 2005:30). Los cursos estaban destinados a trabajadores despedidos, que ganaran menos de cinco salarios mínimos y que no tuvieran título universitario, por lo tanto, con un sesgo amplio pero tendiente a la focalización. Se realizaban por medio de organizaciones no gubernamentales identificadas en los pliegos como Empresas de capacitación (ECAS).

En el artículo 327 numeral 5 literal d⁴¹, aparece la DINA E destinada al estudio y la investigación diagnóstica del problema del desempleo.

organizados en conjunto por la Caja de Industria y Comercio y la Universidad del Trabajo (UTU). Ver capítulo 2 de este documento.

⁴¹ Ley 16320. Art. 327. Numeral 5 Literal D) “contratación de técnicos e implementación de estudios e investigaciones destinados a evaluar, programas o proyectos gestionados por la Dirección Nacional de Empleo, pudiendo afectar a tales efectos hasta un 5% (cinco por ciento) de los recursos del mismo”.

Uruguay estaba inmerso en un proceso de apertura comercial y financiera a principios de los años noventa, que exigió una reconversión productiva importante para mejorar la productividad de las empresas. En ese nuevo contexto, con un desempleo en torno al 9%, se requerían políticas de capacitación que posibilitaran la reinserción laboral de aquellos que habían sido expulsados por el proceso transformador. Con ese diagnóstico surgieron la DINAE y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), que impulsaron una serie de programas persiguiendo el objetivo de la recalificación (OIT, 2005:32)

La Ley que da nacimiento a la DINAE, limitaba sus actividades a financiar cursos para trabajadores que estuvieran en ese momento en calidad de Seguro por Desempleo. Sin embargo, para aquellos en calidad de tal según indica el artículo 328, será obligatorio para seguir usufructuando del seguro, la participación en entrevistas de orientación laboral para integrar la nómina o ser derivado a *“(...) concurrir a las actividades de formación profesional que se determinen. El no cumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida de los beneficios otorgados por la presente ley”*. Un antecedente de esto fue aquella primera intención en la Ley para reformar el Seguro por Desempleo de 1962. Esta obligatoriedad, significa la consolidación del “paradigma de la activación”. Hay una nueva responsabilidad atribuida al desocupado, que ahora debe hacerse cargo de sí, por medio de su asistencia responsable al curso de capacitación.

El artículo 332, jerarquiza dentro de la coyuntura, una dimensión que, por ser elegida, parece dar orientación ideológica al diagnóstico a las prioridades. *“Los programas que se diseñen atenderán preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión”*. Hay allí una preocupación detenida en la relación trabajo muerto – trabajo vivo, ajena a la voluntad y la actitud del trabajador. La asunción de este salto tecnológico es la premisa para estas nuevas acciones que intentan instituir el paradigma activador. Este diagnóstico, coloca la emergencia de un desfase entre el avance tecnológico y las capacidades de los trabajadores. Este nuevo escenario es parte del desmantelamiento de la industria y la reconversión de los trabajadores. El caudal de trabajadores que se vuelven obsoletos fue tan amplio, que desbordaron los diques impuestos desde el BPS. Muchos más

trabajadores de los previstos en Seguro por Desempleo y muchos que no volverían más a trabajar en su rubro o en la formalidad.

Los procesos de precarización funcionan para ajustar el costo de la mercancía trabajo. La imposibilidad de regular el mercado de trabajo, coloca la alternativa como gestión del desempleo de trabajar sobre el desempleado, motivándolo para que asume el desafío de conseguir un nuevo empleo en plena mundialización de la economía. Por esta razón, más adelante con la Ley 16736, aumentará la población objetivo del programa de capacitación, para alcanzar a otra población que estaba quedando fuera (OIT, 2005) y la DINA E se consolidará como entidad con capacidad para proponer programas de formación para el empleo, dirigidos a sectores con dificultad para el acceso al empleo formal sin que estrictamente estén en Seguro por Desempleo: por ejemplo, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, trabajadores rurales e incluso trabajadores en actividad, cuyos empleos fueran frágiles o emprendedores. La imposibilidad de regular el trabajo obligó a la institucionalización de programas que atenúen el derrumbe. La devolución sobre la responsabilidad de la sobrevivencia, como si la misma pudiera ser explicada en sí misma. La privatización de la responsabilidad frente al mercado, es parte de un nuevo orden civilizatorio desde el reduccionismo que lleva a explicar a partir de la psicología los problemas de la cuestión social.

En este nuevo modelo de intervención, con políticas llamadas activas y basadas en la activación, el principio articulador es el fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado. Se lucha contra la “dependencia” de los sujetos, pero el objeto en torno al cual se problematiza la relación no es la dependencia del mercado sino la dependencia del Estado (Crespo et al, 2009: p 96). La adecuación de nuestra economía a los costos mundiales y regionales, implico un ajuste que tiene consecuencias tanto en las condiciones de trabajo, como en el aumento del desempleo. La respuesta fue la creación de instituciones que lejos de asumir la atención a este desempleo, destinaron horas para atender a cada desempleado. La individualización fue el ropaje de la despolitización.

La DINA E aparece como entidad rectora de esta nueva política,

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 (OIT, 2005:226).

El beneficiario recibe recursos, por medio de instancias educativo-laborales, que son financiadas por el FRL. Este fondo es creado en pleno auge del “paradigma de activación” Crespo y Serrano (2013). Tal vez anticipando los lineamientos propuestos en el libro Blanco de la Comisión de Comunidades Europeas de 1994 que destaca la capacitación y la flexibilidad laboral como exigencias para mejorar la competitividad⁴². Este marco facilita una perspectiva tendiente a promover la adaptabilidad al cambio, de trabajadores flexibilizados, con la expectativa de la recalificación para el mantenimiento de los empleos y a su vez captar la inversión privada y su ineluctable avidez por la reducción de los costos⁴³. Este es el enfoque de la rigurosa evaluación que representa el fundamento ideológico del Banco Mundial, analizando los niveles de flexibilización laboral, las facilidades a la movilidad laboral y el apoyo en capacitación para la reconversión laboral (Notaro, 2005:39).

Se consolida así un espacio fiscal para la atención al desempleo desde la capacitación y educación laboral, como el inicio de programas con características y componentes de “activación” para los desocupados beneficiarios de los cursos. “Activación” por un doble motivo.

Por un lado, porque pretende una nueva actitud del participante, un cambio emocional, convocándolo con mayor protagonismo, proponiendo en muchos casos procesos de aprendizaje para la búsqueda de empleo como actividad genérica y previa, el entrenamiento para el desarrollo de estrategias de presentación y participación en entrevistas de trabajo, actitud y maneras de mantener una conversación en el ámbito

⁴² “La Estrategia Europea para el Empleo (EEE) se apoya en cuatro pilares (empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades)” (Notaro, 2005:39)

⁴³ “El trabajo de los pobres es la mina de los ricos” (Marx, 1978: 519)

laboral, la creación y diseño de “currículums vitae” y un infinito proceso de reconversión laboral.

Por otro lado, porque activar, supone encender, cargar de activos (concepto de la contabilidad), previendo la ampliación de habilidades y conocimientos que mejorarían las posibilidades de ingresar al mercado laboral, mejorar “la empleabilidad” desde una consecuente incorporación de elementos de disciplina y adaptabilidad al nuevo mercado mundial de trabajo, flexible, precario⁴⁴, intermitente e inmodificable.

Lo que se implementa en esta década es la vinculación del Seguro por desempleo con los cursos del FRL. Eso le da un nuevo sesgo a la atención al desempleo. El seguro por desempleo que había sido modificado en 1962 primero y luego en 1981 con la Ley 15180, tenía en momentos de la crisis de 2002 un caudal de potenciales trabajadores a cubrir en caso de sufrir amenaza laboral de 400.000 trabajadores urbanos y 70.000 rurales. La remuneración que se percibiría como beneficiario era del 50% promedio durante seis meses. En la década de los noventa, el caudal de quienes fueron efectivamente beneficiarios del Seguro, aumentó de 12.000 a 30.000. (Notaro, 2005: 30). La recesión colocó en una tensión a este mecanismo mutual.

El aumento del desempleo y de su duración, derivó a su vez en sostenidos incrementos tanto del número de beneficiarios como del gasto total por concepto de prestaciones por desempleo, alcanzando este último a un 0.63% del PIB en el 2002, lo que representa un aumento de un 210% respecto de la proporción registrada en 1990. No obstante, lo anterior, la cobertura efectiva del sistema aún es relativamente baja, y llegó sólo a un 16.7% de los desocupados y a un 21.4% de los cesantes en el 2002. (OIT, 2005:373).

Los datos del registro del BPS permiten caracterizar la población que realizará las solicitudes de seguro por desempleo en 2002. El 60% era de Montevideo, el 66% eran

⁴⁴ En el sentido más general, el trabajo precario es un medio utilizado por los empleadores para trasladar los riesgos y las responsabilidades a los trabajadores. Es el trabajo que se realiza en la economía formal e informal y que se caracteriza por niveles variables y grados de particularidades objetivas (situación legal) y subjetivas (sensación) de incertidumbre e inseguridad. Si bien un trabajo precario puede tener diversas facetas, se lo suele definir por la incertidumbre que acarrea en cuanto a la duración del empleo, la presencia de varios posibles empleadores, una relación de trabajo encubierta o ambigua, la imposibilidad de gozar de la protección social y los beneficios que por lo general se asocian con el empleo, un salario bajo y obstáculos considerables tanto legales como prácticos para afiliarse a un sindicato y negociar colectivamente. (OIT, 2011:5)

hombres y el rango etario se ubicaba entre los 20 y los 40 años (OIT, 2005). La ausencia de mujeres y trabajadores del interior denuncia su ausencia en la formalidad laboral, lo que evidencia agujeros y límites a la ciudadanía para algunas poblaciones alejadas de la posibilidad del beneficio. El promedio de estancia fue mayor a cuatro meses.

Para la OIT, en ese momento ya era tiempo para implementar una renovación en el sistema de remuneraciones, tendiendo a generar estímulos a la búsqueda de empleo. En palabras de los expertos, *“Una distribución de beneficios como la indicada, para un stock inicial de cesantes, tenderá a concentrarse en los primeros meses en los cuales se perciben las prestaciones y decrecerá a medida que se cumpla el período máximo”* (2005:388). Esta idea se llevará adelante en 2008 con la Ley 18399 que desarrollaremos más adelante.

Se entiende que el abordaje al desempleo más clásico es pasivo, como política pasiva de empleo por ejemplo el pago del subsidio y, que un componente nuevo en el desafío de atender al desempleo llega a partir del surgimiento del “paradigma de la activación”. La activación tendrá por objetivo el estímulo para la actualización del trabajador. Este nuevo modelo a nuestro juicio logra en el caso de Uruguay, la creación de instituciones que brindan el curso para el desempleado, y que es financiado desde los propios trabajadores formales en actividad. Este mecanismo parece condenar a los trabajadores a financiar y hacerse cargo no solo de la deuda social que el ajuste dejó, responsabilizando a los propios trabajadores y socializando con ellos los costos de la nueva atención al desempleo, sino a hacerse cargo de los problemas de la sociedad capitalista.

Hay una desresponsabilización de la cuestión social, que, presentado como participación, vuelve como un compromiso con el desempleo entre “colegas”, de algo que la dinámica cíclica del capital provoca. Un compromiso colectivo que socializa el costo de atender el desempleo y un diagnóstico despolitizante que supone una desgracia personal. Este activador mecanismo, tiene la desventaja de ser pro cíclico, es decir que, cuando hay más trabajo, se recauda más y hay menos desempleados y cuando hay menos trabajo, se recauda menos y hay más desempleados. A su vez la cobertura de sectores informales quedó relegada.

Al revisar lo sucedido, en particular desde el brusco aumento del desempleo en 1998, queda de manifiesto que Uruguay no contaba con instrumentos adecuados para enfrentar la crisis en materia de empleo. Si bien este país tiene recursos específicos para su aplicación en políticas activas en el Fondo de Reversión Laboral (FRL), los mismos sólo pueden ser utilizados en cursos de formación y, en principio, únicamente pueden beneficiar a los trabajadores en seguro de desempleo, excluyendo así a los desocupados más necesitados, que carecen de toda cobertura (OIT, 2005:33)

La ampliación de conocimientos es el centro de las nuevas propuestas para mejorar la “empleabilidad”. El cambio en la actitud y nuevos conocimientos darán herramientas a un trabajador solitario, con la responsabilidad de asumir el costo de la metamorfosis del mundo del trabajo contemporáneo.

4.3.1 Ejes de las propuestas desde la DINAE.

Esta Dirección surge con la proyección de ser quien estudie 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 para acceder a un empleo. También es referencia para el asesoramiento y formación de microempresarios y el desarrollo en lo relativo a los recursos humanos. Los principales programas de esta institución fueron;

a) La reconversión de los trabajadores en Seguro por Desempleo. *“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”* (OIT, 2005:228).

b) La reconversión laboral de trabajadores en actividad, donde lo que se procuró, fue capacitar al trabajador estando empleado, como forma de preservar el puesto de trabajo, destinado a empresas con más de 20 empleados y de sectores en expansión. Los subsidios tenían cierta progresividad, en la medida que disminuían conforme la empresa era más grande.

c) Programa de Capacitación Productiva, 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”* (OIT, 2005: 228,229). Programas de Capacitación Productiva en sectores o empresas, con programas especiales creados en situaciones concretas, como el sector marítimo y la construcción con programas de certificación para embarcarse y de seguridad laboral en la construcción.

d) Programa Projovent, que había tenido una implementación piloto con “Opción Joven” a principios de la década de los noventa en 1994. En esos tres años (1994-1997) que significó la creación de Opción Joven y la creación y sustitución por Projovent (1996-1997), participaron 5.000 jóvenes en la modalidad de capacitación laboral que ha sido la predominante. (Lasida y Pereira, 1997:184).

El BID será responsable del primer diseño de este programa, concretando aquello a lo que nos referíamos en páginas anteriores sobre el legado de la injerencia internacional. Como explica Lasida y Pereira, “*Las instituciones responsables del primer diseño de la estrategia: INJU y BID*” (Lasida y Pereira, 1997:184). En este marco será convocado el sector privado, con la prioridad en la innovación y experimentación de estrategias que rompieran con formas de gestión estatal tradicional y la oferta de capacitación existente. Privados como empresas capacitadoras y privados como receptores de la mano de obra recalificada. La experiencia anterior, que sirvió como antecedente a este programa y que ya efectuaba acompañamiento en pasantía laboral e inserción, ha sido el desarrollo de actividades desde el Centro de Capacitación y Producción (CECAP) creado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura en 1981. Otro antecedente importante, aunque desde el exterior, ha sido la creación del programa de “Chile Joven” y “Proyecto Joven”. Estos programas fueron creados en Chile y la vinculación con este país por medio de entidades internacionales sirvió como base para la creación en Uruguay de programas con similares características. El crecimiento de las empresas de capacitación para este nuevo rubro educativo laboral fue notable.

En 1992 se censaron 100 institutos de formación profesional en Montevideo. En 1996, la DINAE alcanzó a registrar en esa ciudad 60 entidades y el INJU 48, de las cuales sólo 4 aparecen en el Censo de 1992. En 1997, luego de la unificación de los dos registros, se llegó a 122 entidades reconocidas. (Lasida y Pereira, 1997:199)

Desde el inicio la focalización fue una preocupación central. “*Tratándose de un programa de igualdad de oportunidades, cumplir con la focalización establecida en el diseño está indisolublemente ligado al éxito o al fracaso (...)*” (Lasida y Pereira, 1997:203). Los primeros tres años de ejecución del programa, la población joven que se inscribió, deviene del proceso de deserción de la educación formal. “*El 66 % del total de jóvenes de los tres primeros llamados llegó a los cursos después de desertar del sistema educativo formal*” (Lasida y Pereira, 1997:204), y el 46% del sector desocupado (Lasida y Pereira, 1997:206). Al finalizar el tercer llamado la cobertura fue de unos 4.950 jóvenes que participaron del programa. Pero como indica la fuente, en esos primeros años de existencia, “*La cobertura del Programa Projoven está lejos de poder llegar a la mayoría de esos jóvenes*” (Lasida y Pereira, 1997:214)

Los cursos ofrecidos y las modalidades de Opción Joven – Projovent, fue muy diversa en relación a una diversidad de necesidades de los participantes según explica Lasida y Pereira (1997). Alejado de la tradicional forma de abordaje del “Estado clásico”, el despliegue de capacitaciones a medida del “Estado social inversor”, ya estaba presente en la década de los noventa. Entre ellas se destacan,

Los Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV) independientes se diseñaron para aportar una instancia de reflexión, información e instrumentación para la búsqueda y el mantenimiento del empleo y de nuevas posibilidades de capacitación o estudio (...) A la vez, responden a la creciente demanda empresarial de recursos humanos con «cultura laboral», o sea conocer y manejar los códigos y las exigencias para desempeñarse en un puesto de trabajo formal. (Lasida y Pereira, 1997:185)

En algunos casos, cuando este Taller inicial lo permitía, se generaban pasantías, pero estas, dependían de saberes que el sujeto debía portar previamente, en los términos que desarrollamos sobre de “capital humano”. En otros participantes, faltaba el curso técnico de un saber instrumental, pero, se valoraba un saber vinculado a la actitud. *“Los cursos técnicos, apoyados por un TOOV y sin pasantías, se dirigen a los jóvenes que requieren principalmente capacitación, por lo que, cultural y actitudinalmente, se encuentran menos distantes de las exigencias del mercado formal de empleo”* (Lasida y Pereira, 1997:187)

Un curso con todos los componentes debía contemplar la modalidad de Taller de Orientación Vocacional *“(...) componente obligatorio de todos los otros tipos de cursos”* (Lasida y Pereira, 1997:188), más un Taller de saber Técnico y una pasantía con supervisión por algunos meses. Básicamente esa estructura se mantiene hasta el día de hoy en la ejecución de los cursos Pro (Projovent, Proimujer y Procladis), en el marco del nuevo INEFOP. Los cursos de Projovent son creados a medida de las necesidades del mercado, *“(...) responden a demandas de recursos humanos con competencias básicas en el sector productivo correspondiente, en niveles de aprendices o auxiliares”* (Lasida y Pereira, 1997:188), aun y a pesar de que no todos los que realicen una pasantía, luego, mantengan ese puesto como su trabajo. Para la financiación del curso, que ejecutaría una Entidad de Capacitación Privada, se debía acompañar con la propuesta de capacitación,

la carta de las empresas que manifestarán en ella su consentimiento para que jóvenes participantes de ese curso, luego de la capacitación, realizaran pasantías allí.

Es notorio que los primeros cursos que surgieron, tienen una relación mucho más directa con la creación de puestos de trabajo. Porque si bien, cuentan en su planificación con la jerarquización de espacios de capacitación para el trabajo y componentes de abordaje personal, de promoción emocional, capacitación actitudinal, contempla a su vez, como responsabilidad de la empresa capacitadora, la vinculación con el ámbito empresarial, que deberá ofrecer un espacio de pasantía laboral formal siendo parte de la capacitación.

Para dar cumplimiento a los objetivos de los TOOV (Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional) expuestos en el capítulo anterior, a través de técnicas participativas que promueven el involucramiento personal y otorgan especial atención a los aspectos afectivos, se busca: informar sobre el mercado de empleo; facilitar la autoevaluación de posibilidades y limitaciones para la inserción laboral (Lasida y Pereira, 1997:188)

Cuando describe la serie de dimensiones que deben ser abordadas en estos talleres, tienen mucho en común con la diversidad de dimensiones que también se abordarán en el programa “Trabajo por Uruguay” a partir de 2005 desde el MIDES.

(...) en un nivel más instrumental se procura que manejen los códigos y requisitos de la cultura de trabajo formal (interacciones con jerarquías y compañeros, normas laborales aplicadas, seguridad e higiene en el trabajo) sus derechos y obligaciones como trabajadores, así como las herramientas (Lasida y Pereira, 1997:188)

La selección del rubro a capacitar, en términos estrictamente instrumental, está absolutamente determinada por las demandas del mercado. Un rápido análisis permitía ubicar a la entidad de capacitación, aquellos sectores con potencialidades en función de la capacitación. La financiación del curso se realizaba en etapas, a medida que la entidad lograba los objetivos planificados, medido como porcentaje de participantes que desarrollaban las diferentes instancias de capacitación y pasantía previstas. El cobro final y total estaba ligado al egreso exitoso de participantes, es decir, con un empleo formal

que durara más de tres meses (91 días). Algunas entidades se especializaron en algunos sectores como en el rubro construcción la ONG Gurises Unidos o gastronomía la empresa Instituto Kolping, que lograban adecuar sus estrategias educativas para perfiles de población muy específicos. Sin dudas había una relación más directa en los sectores o rubros escogidos, en función de puestos de trabajo específicos alcanzados en los acuerdos plasmados en cartas de intención y esto a su vez surgía donde había mayor dinamismo, pero al alcance una capacitación de este tipo, corta en el tiempo y para poblaciones específicas.

Durante las capacitaciones, se pagaba subsidios a los participantes para evitar la deserción por motivo de transporte y alojamiento a algunos no residentes. Luego de los cursos, comenzaba la etapa de pasantía, en empresas que ofrecieron puestos y lo certificaron con una carta de intención, además de formular el programa de capacitación para ese período donde el pasante tiene un espacio híbrido de empleo y formación. En algunos casos, luego, sobrevenía el apoyo a la inserción laboral, algo que venía ya siendo implementado por CECAP. El acompañamiento va disminuyendo, si es pertinente la metáfora, como si se fueran sacando una a una, las rueditas de sostén en una bicicleta de recién iniciado en el ciclismo, que, a medida que avanza va ganando estabilidad y equilibrio. *“La intervención se mantiene (con una intensidad decreciente) por lo menos para el 45 % de los egresados de los componentes anteriores”* (Lasida y Pereira, 1997:192)

Desde una ejecución tercerizada con Organizaciones no gubernamentales, Projoven en ese momento de creación estaba dirigido 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 micro emprendimientos, acompañando al joven en el proceso. Además, promovió la realización de pasantías (OIT, 2005: 229)

La evaluación de Cinterfor, concluye que, *“En una etapa que podemos caracterizar como de perplejidad de los actores educativos frente a un mundo productivo crecientemente*

exigente y competitivo, se buscó ensayar nuevas formas de vincularse con él desde la capacitación” (Lasida y Pereira, 1997:215). La modalidad Projoven, luego fue replicada en otras poblaciones con idéntica dificultad, como mujeres o personas con discapacidad

f) El *Programa de trabajadores rurales*, preveía la capacitación del trabajador rural y su familia, en el entendido de que el sector había cambiado mucho. De alguna manera se repite la fórmula de capacitación como asunto personal, de una población recién caída del mercado, como tratando de aprovechar esa vinculación inmediata con el mercado, para retomar desde la inercia el siguiente paso en pos de sostener la competencia.

Del mismo modo, tanto los dos siguientes programas vinculados a características de la población por género o discapacidad, como los siguientes destinados a empresarios, apuestan a la capacitación como primer paso para una nueva articulación con el mercado de trabajo y el mantenimiento de la competencia⁴⁵.

El sistema de competencias implica un marco teórico para encauzar diferentes actividades en el área de la elaboración de la política de empleo y formación profesional. Aporta una metodología para la definición de las categorías laborales y la formación profesional necesarias, sobre bases modernas, que consideran los atributos necesarios para desarrollar cada tarea y, a partir de esto, elaborar programas y políticas de formación profesional (OIT, 2005:230)

La capacitación y las competencias adquieren tal relevancia que es creado, el Programa de competencias laborales que funcionó hasta el año 2000. Fue elaborado como sistema de competencias laborales y registro de entidades de capacitación, siendo necesario definir aspectos legales, académicos, técnicos y también prácticos, así como quién se ocuparía de las certificaciones, vinculados a todo el sistema educativo.

⁴⁵ g) El *Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades a la Mujer*. “(...) buscaba mejorar las posibilidades de empleo de las mujeres. Partía de las demandas de calificación formuladas por mujeres de Montevideo y el interior y preveía realizar cursos al respecto y otras actividades, como las orientadas a mejorar la autoestima” (OIT, 2005:229)

h) El *Programa de discapacitados*, favorece la integración de personas con discapacidad al mercado

i) El programa *CINCO*, apoya a micro empresas con menos de 19 empleados, con asesoramiento y diagnósticos de sus posibilidades en el mercado, mejorando su competitividad sin perder empleos

j) Los *Programas de Inversión Productiva (PIP)* Fue implementado básicamente en el interior del país y el préstamo no tuvo mucho retorno. Otorgaba pequeños préstamos para la compra de herramientas y equipos en proyectos productivos.

En este marco de promoción de la capacitación tuvo impacto en la población más joven, pues es creada la Ley de empleo juvenil 19133, que será reglamentada con el decreto 115/015. Su artículo 2 explica que será competencia del MTSS,

(...) la articulación de las ofertas educativas y formativas, el seguimiento al tránsito entre educación y trabajo, el establecimiento de acciones en la orientación e intermediación laboral y el aseguramiento de la calidad en el empleo de las y los jóvenes (...) Dar seguimiento y apoyo a las inserciones laborales (...) Facilitar la formalización, el acceso al crédito, la asistencia técnica y el seguimiento a emprendedores y microempresarios jóvenes.

Para esta Ley la primera experiencia laboral (PEL) es aquella referida a toda persona joven que no haya tenido experiencia formal de trabajo previa, por un plazo mayor a los noventa días corridos. El Programa de Primera Experiencia Laboral, dedicado a generar oportunidades transitorias (becas) de trabajo dependiente en el sector público para jóvenes de todo el país, se crea en el marco de la Ley 19133 para la promoción del trabajo decente de jóvenes. Cuenta con talleres de orientación vocacional y laboral, un seguimiento y vinculación a cada una de las inserciones laborales de los jóvenes. Comprende a todos los jóvenes de entre 15 y 24 años y la promoción para las empresas que contraten jóvenes bajo esta modalidad está centrada en beneficios económicos vinculados a los portes, gozando de un subsidio del 25% de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a montepío. Este programa continúa en la actualidad como parte de los programas de DINESIL, en la sección de Trabajo Promovido actualmente ligado al programa “Yo estudio y Trabajo” de MTSS, junto a “Uruguay Trabaja” y “Uruguay Clasifica”, que desarrollaremos más adelante.

Como síntesis de este proceso, se consolidó y ganó terreno la creación diversos programas que atendiendo las actividades productivas y vinculándose con diferentes espacios de inserción laboral de la población con desempleo por medio de la reconversión laboral, apoyó fundamentalmente poblaciones con dificultades de acceso al mercado de trabajo sin que ello significara un impacto relevante.

4.4 Actividades Comunitarias y Jornaleros Solidarios

Acompañó a este paquete de medidas de capacitación y reconversión, la realización de convenios y obras de interés vecinal por medio del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Congreso de Intendentes. También en este marco se implementó desde la Intendencia de Montevideo -que llevaba diez años de gobierno del Frente Amplio-, una propuesta llamada “*Jornaleros solidarios*”. Ambas iniciativas como respuesta a la crisis de 2002-2003

En junio de 2003, comenzó un programa llamado Actividades Comunitarias. Para Filgueira y Sotelo, “*El Programa de Actividades Comunitarias constituye la primera experiencia de un programa de empleo directo en Uruguay*” (OIT, 2005:277). El tiempo de duración fue de cinco meses.

Este programa fue implementado en forma conjunta por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en convenio con las intendencias departamentales y organizaciones sociales.

Otorga ingresos mínimos a los desocupados, a cambio de la realización de actividades que tienen un beneficio social para su comunidad. Estas tareas se refieren al mantenimiento y la reparación de centros educativos, comedores, centros de atención de la salud y hogares colectivos; el reacondicionamiento y la limpieza de la ciudad; la protección del medio ambiente (OIT, 2005:277)

Para la OIT (2005:277), la primera fase fue de julio de 2003 a febrero de 2004, donde 6.000 trabajadores fueron beneficiados y se utilizó un millón de dólares americanos. Se generó empleo durante 5 meses (Notaro, 2005:32). “*El monto del beneficio se fijó en 70 pesos uruguayos líquidos por jornal de seis horas trabajadas (más aguinaldo, licencia y salario vacacional) y aportes de seguridad social correspondientes, con un costo laboral total por jornal de 125.4 pesos*” (OIT, 2005:278). En dólares americanos de la época significaba 2,5 y 4,5 respectivamente.

En relación al perfil de estos trabajadores que participaron de la propuesta, en la distribución por género es una proporción algo mayor de beneficiarios hombres que de beneficiarias mujeres (54% frente a un 44%), y respecto a la distribución etaria, un claro predominio de los menores de 40 años (67%), el 65% son jefes de hogar y el 76% tiene hijos menores viviendo con ellos, la mitad tiene primaria completa y al menos un 38% el ciclo básico (OIT, 2005: 281,282,283). Al preguntarles cuál era su situación laboral antes de ingresar al programa, la gran mayoría de los beneficiarios manifestó que era desocupado y buscaba trabajo (65%) y uno de cada cinco sostuvo que hacía trabajos eventuales o trabajaba por su cuenta (OIT, 2005:284). Por último, un 64% hacía más de seis meses que estaba desocupado (OIT, 2005:285).

La propuesta de la Intendencia dio trabajo a 4.700 desocupados. Veinte millones de pesos fueron asignados para la contratación de manera temporal por cinco meses de 4.700 personas (Ver Notaro, 2005: 31).

Todas estas características dan cuenta al respecto de las consecuencias e impactos de la transformación del mundo laboral de los noventa, en términos de flexibilización y en términos de sustitución y calificación de los empleos. Empezaba a entenderse que el alejamiento del trabajo, como causa del desempleo estructural y de largo plazo, era el anticipo de algunos otros problemas de integración posteriores. Según la evaluación que se hace del programa desde los expertos de OIT,

En forma terminante puede afirmarse que para los beneficiarios el programa ha sido muy importante en diversos sentidos: como beneficio monetario, logro y estatus simbólico de trabajo, fuente de aprendizaje de destrezas, base para el logro de otros empleos no subsidiados y trabajo útil para su comunidad. (OIT, 2005:304)

Si bien en 2005 hay un quiebre en relación a la continuidad de los partidos tradiciones en el gobierno y el ascenso de un gobierno de izquierda, la administración al desempleo continuó con una orientación similar, muy ligado a este nuevo “paradigma de la activación” y a la lógica de atención personal desde una promoción emocional, el apoyo económico al pequeño emprendedor y la formación para la reconversión laboral. La peculiaridad de este período que se inicia con el triunfo del Frente Amplio fue la

dualización del abordaje, suponiendo desempleados con diversos perfiles que ameritan la doble atención tanto desde lo que ya se estaba realizando en el marco de la JUNAE, DINAE y el FRL, como la creación de una nueva puerta de atención al desempleo vinculado con la creación de un nuevo ministerio, la población objetivo y sus programas de transferencia de renta.

En suma, los años noventa significaron el comienzo de una nueva modalidad de atención al desempleo, que convocó al desempleado reciente en Seguro por Desempleo del BPS para ofrecerle una reconversión laboral de contenidos específicos por medio de la DINAE. Pero acompañó esta iniciativa un paquete de programas que atendieron a otro tipo de desempleado, que tenía una distancia mayor con el mercado laboral. Este surgimiento será un paso sustancial en la consolidación del “paradigma de la activación” del Estado Social Inversor (Giddens, 2000), que propondrá a los trabajadores activos, la creación de un fondo por medio de un nuevo impuesto (0,125% del sueldo de empleados formales) para financiar la capacitación de trabajadores desestimados por el propio desarrollo de la búsqueda de lucro y la consecuente metamorfosis del mundo del trabajo. Inmediatamente se sucedieron nuevos programas que atendían poblaciones específicas, con dosis mayores de competencias transversales, más allá de su vínculo con el Seguro por Desempleo.

Sin embargo, la crisis de 2002 primero y la contienda electoral después, tuvieron de interés político partidario el asunto. Tanto desde el gobierno central del Partido Colorado como desde el gobierno municipal capitalino en manos de la oposición (Frente Amplio), se comenzaron a implementar programas que atendían esta emergencia laboral con trabajos públicos temporales. En algún punto y a modo de inducción al siguiente capítulo, estas actividades fueron también ensayos de lo que luego significó el triunfo a nivel nacional del Frente Amplio y la creación del Plan de Emergencia en 2005.

Capítulo 5.

**Segundo momento de avance del
paradigma de la activación.**

2005-2018

Resumen

La recesión económica será revertida en 2004, pero los efectos de la crisis y el malestar de la población colaborarán con la llegada del primer gobierno del Frente Amplio en 2005. Fue el final del bipartidismo en Uruguay o, mejor dicho, su renovación en nuevos bloques, en nuevos ropajes. En relación al tratamiento sobre el desempleo, visto desde el 2005, el triunfo del “paradigma de la activación” a partir de 1990 será solo el primer paso en un proceso que se profundizará y llegará hasta nuestros días, pues, el segundo paso, se dará durante el nuevo gobierno a partir de 2005, como parte de las acciones desarrolladas con de la creación del MIDES y la DINESIL. Con esta nueva construcción institucional, la propuesta de atención al desempleo, que venía siendo recalibrada como atención al desempleado, pasa a tener una doble puerta, manteniendo en parte y con similares características, aquella primera puerta vinculada al BPS y al MTSS. Ésta, dirigida a población en Seguro por Desempleo, con reciente desempleo y mayores niveles de escolaridad, ofreciendo acceso a la capacitación laboral específica, incluso para el cooperativismo ya en funcionamiento, las empresas pequeñas y sus empresarios. Por otro lado, se abre una nueva puerta en el MIDES, para atender el desempleo de larga duración de aquella población con ICC positivo. Se consolida de este modo una gestión dualizada de la atención al desempleo. “El paradigma de la activación” también orienta la nueva gestión del MIDES y significará la característica sobresaliente de esta nueva modalidad dual.

5.1 Victoria del “progresismo” y la activación dualizada: el MIDES y el INEFOP

El Frente Amplio logró capitalizar esta última crisis como una oportunidad, superando las propuestas de sus oponentes que hasta ahora habían gobernado durante toda la historia del país. Los años noventa significaron un proceso muy especial, de tal envergadura que para Hobsbawm representaron el fin de un corto siglo (1999). La caída del muro de Berlín junto al comienzo del derrumbe del estado soviético, facilitaron el avance mundial de la hegemonía neoliberal. Una hegemonía que direccionaba la economía hacia una mercantilización total, abandonando las regulaciones estatales, como irrupción de un nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009).

Sin embargo, en Uruguay, apenas unos años más tarde de 1989⁴⁶, se vivió un hecho contrario a esta hegemonía neoliberal. Las privatizaciones de empresas estatales fueron negadas por la población en un plebiscito. En el año 1992, se suscita el antecedente de resistencia victoriosa más inmediato en este sentido, llevado adelante por la ciudadanía, junto al Frente Amplio, un sector mayoritario del Partido Colorado, un sector minoritario del Partido Nacional, los sindicatos y las organizaciones sociales. El plebiscito en contra de la privatización de las empresas públicas logró la victoria por democracia directa y fortaleció el crecimiento electoral de la izquierda.

(...) las políticas liberales chocaron contra el estatismo de los uruguayos (...)
El despliegue por parte de los partidos tradicionales coligados en el gobierno, de las políticas de inspiración neoliberal consolidó esa dinámica bipolar y las oportunidades del FA como desafiante opositor a tales políticas (Yaffé, 2005:51-67)

Los años noventa dejarán al Frente Amplio con el gobierno de la Intendencia de Montevideo y sin la URSS. El primer gobierno de izquierda en Montevideo es llevado adelante por Tabaré Vázquez. El mismo Vázquez que en 2005 y en 2015 será Presidente de la República y que en 1996

⁴⁶ El 9 de noviembre de 1989, cayó el muro de Berlín

(...) proclamo explícitamente la necesidad de una <actualización> ideológica y programática (...) el cuarto congreso del FA <setiembre de 2001> constituyó un momento clave, pues fue el punto culminante de la <actualización> lanzada por Vázquez (...) (Yaffé, 2005: 87-88).

Como estrategia electoral *catch all*, pragmatismo electoral que altera la base ideológica, la izquierda sembró alianzas con sectores de centro o moderados. En este proceso, el año 1994 es clave para ubicar su moderación ideológica. Se identifican tres etapas según Yaffé (2005); 1) “el frentismo” del 1971 al 1984”, 2) “la transición” del 1984 al 1994 y, 3) “el progresismo” de 1994 en adelante. Tras dicho período, el “Frente Amplio” deviene en una fuerza más amplia con el nombre de “Encuentro Progresista”, para convertirse luego, en “Nueva Mayoría”. Evidentemente con el nombre se buscaba amplificar en número de electores desde palabras que hacen referencia al encuentro y la unión, alejadas de posturas radicales, sectarias, de una izquierda anterior a la caída del muro.

Recién en 1994, con la creación del EP, se hizo claro que los renovadores, a diferencia de los escindidos de 1989, estaban ganando la pulseada interna. (...) Se inició la época del <progresismo>, cuyas ideas y programas son evidentemente más moderados que los del <frentismo> (Yaffé, 2005:74)

Con respecto al IV congreso, Yaffé explica que a partir de allí la visión respecto al rol del mercado es más optimista y el estatismo se vuelve moderado. Se re-significa el rol de la sociedad civil, el conflicto de clase y se transita hacia el acuerdo social. Mejora el vínculo con los Estados Unidos de América y los organismos financieros, desapareciendo el carácter ilegítimo de la deuda externa (Yaffé, 2005:91-93). En el siguiente congreso que tuvo carácter de extraordinario, se definieron cinco ejes: social, productivo, inteligente, democrático e integrado. Los aspectos sustanciales fueron la preocupación por el empleo, el crecimiento y el atendimento de “la emergencia social”. Para Yaffé (2005:186), el corrimiento al centro o la moderación obedeció a una estrategia de maximización electoral vía alianzas.

La llegada al gobierno tiene algo de distinto y algo de similar. La forma de resolución de la crisis de legitimidad es la misma que en 1958 con un nuevo partido en el gobierno. En aquel entonces, el Partido Nacional relegaba al Colorado y el Frente Amplio aun no

existía. Su creación es hacia 1971 en la llamada “admirable alarma”, como fuerza antiimperialista, estatizadora, con intenciones de hacer una reforma agraria y nacionalizar la banca. En este 2005 el bipartidismo se actualiza con la pugna que enfrentará por un lado al bloque conformado por los Partidos tradicionales unidos (Partido Colorado y Partido Nacional) y por el otro al Frente Amplio en su versión “progresista”. La reforma constitucional de 1996 había incorporado el mecanismo de balotaje entre el primer y el segundo candidato más votado en las elecciones parlamentarias y eso permitió la reagrupación de dos bloques para un posible balotaje.

La victoria del Frente Amplio fue acompañada con el respaldo de mayoría parlamentaria, sin necesidad de balotaje y sin necesidad de hacer coaliciones con otros partidos. En los primeros años se dieron sucesivos debates en relación a las distintas posiciones y lugares a ocupar como izquierda en relación a temas de agenda que la constituyeron como partido político Frente Amplio.

(...) en algunos casos se manifestaron discrepancias entre el partido, los legisladores y el Poder Ejecutivo, como en el caso de la firma de un TLC con Estados Unidos, la aprobación de una ley de reparación para los <caídos> en el combate a la subversión, o la ley de salud reproductiva que despenaliza el aborto. (Moreira, 2009: 226)

Lógicamente algunos de estos conflictos fueron saneados antes del “descreme” como elite (Moreira, 2009) que sucedería a partir de las siguientes elecciones.

Una de las señales más claras en favor de la mejora de las condiciones salariales y sobre todo de la democratización de las decisiones en torno al mundo del trabajo, fue la reinstauración de los Consejos de Salarios en 2005. El 7 de marzo de ese año, el Decreto 105 determinará en su artículo primero,

Convocase a los Consejos de Salarios previstos por la Ley No. 10.449, de 12 de noviembre de 1943, cuya constitución y funcionamiento se ajustará a la reglamentación establecida por el Decreto No. 178/1985, de 10 de mayo de 1985, con las modificaciones introducidas por la presente norma.

En este acto, quedó convocada una mesa de negociación entre los representantes de las empresas y de los sindicatos. Este ámbito había sido suspendido en 1990. El gobierno que asume en 2005, *“Reestableció los Consejos de Salarios en el comercio, la industria y los servicios privados, incluyó a los asalariados rurales y creó también ámbitos de negociación particulares con los funcionarios públicos”* (Ibarra, 2010:7). Esta convocatoria promovió la afiliación de los trabajadores.

Los sindicatos crecieron. Juan Castillo, dirigente de la central sindical estimó que, a los 140 mil trabajadores sindicalizados existentes a comienzos del año 2005, se sumaron entre cuarenta y cincuenta mil luego de la instalación de los Consejos de Salarios, lo que equivale a un 33 por ciento de aumento de la afiliación (Ibarra, 2010:7)

De los Consejos de Salarios en 2005-2006, participaron alrededor de 600.000 trabajadores formalizados. En este período hasta el año 2009 según Ibarra (2010:9) la conflictividad aumentó. En 2006 se dio un desacuerdo por la nueva reglamentación sobre el derecho sindical de ocupación del espacio de trabajo durante una huelga.

El decreto 165, del 30 de mayo del 2006, sancionó un sistema de prevención y resolución de conflictos, pero fue rechazado tanto por las organizaciones sindicales como por las empresariales, que preservaron su autonomía del estado en este aspecto (Ibarra, 2010:9)

Los Consejos de Salario (CCSS) se mantienen hasta la actualidad en la mayoría de los rubros⁴⁷, obteniendo legitimidad en los sectores que lo integran. Para Senatore y Méndez (2010) el devenir de los CCSS, es hacia un modelo que se enmarca en la tradición del neo-corporativismo, y se combina con la mayor presencia estatal en la regulación de las relaciones laborales, y con la revitalización del movimiento sindical.

Para el Índice Global de los Derechos elaborado por la Confederación Sindical Internacional en 2014, evaluando la protección de los trabajadores, Uruguay se sitúa entre los mejores junto a Alemania, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia o Francia (Senatore

⁴⁷ Las gremiales de agro se retiraron de la negociación tripartita en setiembre de 2018 por diferencias.

y Carracedo, 2016:32). A su vez, acompañó este comienzo un crecimiento económico con mucho dinamismo. El PIB de Uruguay creció por tres entre 2005 y 2015. Fueron factores que favorecieron este proceso,

(...) la recuperación económica de Argentina, que alcanzó ese año un crecimiento del PIB de 8.6%; una mejoría de los precios de los principales productos de exportación agroindustrial; la reapertura de algunos mercados que se habían cerrado temporalmente a los productos cárnicos uruguayos; una tendencia a la baja de las tasas internacionales de interés; una caída del riesgo país de Uruguay, y la depreciación del peso frente a las monedas de sus principales mercados de exportación. (OIT, 2005:18)

El menor registro de desempleo posterior a 2005 y hasta 2018 fue en 2011 con 6.6%. El promedio para la población femenina fue entre 1986-2016 de 12.7% y para los hombres de 7.8%. El porcentaje de desempleo más alto para las mujeres fue de 21.2 % y para los hombres 13.5% ambos en 2002. El menor fue para los hombres en 2013 con 5.2% y 2011 con 8.1% para las mujeres. Desde 1986 hasta el 2004, el promedio de desempleo fue de 11 % mientras que en los años comprendidos entre 2005 y 2016 fue de 8.3%. (INE, 2017).

Desde 2004 en adelante, el desempleo descendió a niveles de record histórico, en el marco de dos lustros de crecimiento económico aún mejores que los de la década del “neobatllismo” posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esto tuvo impacto en el mercado laboral, *“La tasa de informalidad pasó de 36% para el total de trabajadores en 2001 a 23% en 2014, y la mayor parte de ese descenso obedece al comportamiento de la informalidad de los asalariados privados (...) La creación de empleo de la última década se ha centrado en el sector formal de la economía”*. (Amarante y Gómez, 2016: 74). Por lo tanto, es notorio que, en estos diez años, entre 2005 y 2015, la expansión económica generó un clima favorable al desarrollo del mercado de empleo, de la misma manera que la crisis recesiva impactó en el sentido contrario.

En suma, la izquierda durante el transcurso de sus primeros gobiernos, fue acompañada por un escenario de crecimiento económico con caída en la tasa del desempleo. Su triunfo electoral, estuvo vinculado a un proceso de ampliación y reagrupamiento de las alianzas para alcanzar la mayoría. Esto en algún punto parece haber moderado sus intenciones

radicales, aunque sus primeras señales como gobierno, fueron la restauración de los Consejos de Salario tendiente a fortalecer a los sindicatos y su reconocimiento como interlocutor válido. También fueron señales la creación del MIDES, el PANES y el ICC.

5.2 La creación de Ministerios de Desarrollo Social y PTRC en América Latina.

La distribución en América Latina es desigual según la CEPAL. Nuestro continente tiene elevados niveles de desigualdad en la distribución de ingresos y recursos.

(...) el quintil más pobre (es decir, el 20% de los hogares con menores ingresos) capta en promedio un 5% de los ingresos totales, con participaciones que varían entre menos del 4% (en Honduras, el Paraguay y la República Dominicana) y el 10% (en el Uruguay), mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico alcanza un promedio del 47%, con un rango que va del 35% (en el Uruguay) al 55% (en el Brasil)".
(CEPAL, 2013:16)

Sería imposible entonces ocultar, que la forma que adquiere la malla de protección social en la región de Latinoamérica, está íntimamente relacionada con esta desigualdad, con las crisis cíclicas del capitalismo y la alta dependencia de nuestras economías de las economías centrales.

Desde esa frágil dependencia se construye su institucionalidad. Desde luego que tanta heterogeneidad vuelve complejos, diversos, híbridos y peculiares, los sistemas de protección social del continente, relacionados con los conflictos distributivos de cada lugar como procesos de acumulación/legitimación.

Sin embargo, la gran mayoría de los países en estos últimos veinte años han tenido algo en común, han construido Programas de transferencia de renta condicionada (PTRC). Si no fuera porque este tipo de programa tiene sus orígenes en la década de 1930, en países de Europa como Dinamarca (1933) y también en EEUU, en donde Franklin Roosevelt creó en 1935 la Social Security Act., podríamos decir que estos programas son una peculiaridad en América Latina.

Actualmente son parte del paisaje social y a nadie se le ocurre preguntar cómo, países con tantas distancias en características históricas de sus instituciones y población, puedan llevar adelante, propuestas tan similares. Se hace evidente la sospecha de que estos PTRC vienen como una recomendación externa.

En este período también fueron instaurados muchos ministerios específicos para la implementación de estos nuevos programas PTRC, repitiendo parcialmente recetas de los noventa al crearse la modalidad de “By-Pass” (Midaglia, 1998) o canales específicos para los programas de “combate a la pobreza” (Domínguez Uga, 2004). La lejanía, se establece en relación con las competencias del Ministerio de Trabajo que, en la versión de un Estado clásico, administraba el conflicto entre empresarios y trabajadores.

Por lo tanto, parece volverse una regla, la creación de una institución desde donde se construya y legitime una nueva explicación-administración de la pobreza, tal vez y por ello despolitizada de los problemas de la sociedad capitalista. Con la victoria del progresismo es creada la novedad ministerial del gobierno, el buque insignia como lo llamo el presidente Vázquez. Un Ministerio de lo Social, que atienda más allá del MTSS. Los problemas de la relación capital-trabajo atendidos como problemas de trayectorias personales, como explicación desde una cronología biográfica de la pobreza. Este nuevo enfoque otorgará sentido y legitimidad al surgimiento de PTRC, incorporados en América Latina desde los noventa y diseñados como estrategia privilegiada para combatir “la pobreza”.

En la segunda mitad de la década, se iniciaron en varios países esfuerzos sistemáticos por reforzar los programas sociales, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, hecho que marcó un primer punto de inflexión en el comportamiento del gasto social. (CEPAL, 2013:39)

Los Programas con estas características de transferencia de renta condicionada en América Latina tienen sus recientes antecedentes en los municipios de Brasil en 1995, las ciudades de Campiñas, Ribeirão Preto y Santos, en São Paulo, llamados programas de renta mínima y en Brasilia el Bolsa Escola. En 1997 es creado en México el Progreso, destinado a familias rurales en situación de extrema pobreza. En México estos programas se encuentran con otras complejidades locales extra, pues en algunas zonas el liderazgo es disputado con la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la renta puede ser entendida como un pago para luchar contra el enrolamiento de militantes zapatistas.

En la primera década del siglo XXI hay un crecimiento de estos programas y una ampliación de las coberturas. Varios países incorporaron programas de este tipo en 2010⁴⁸.

En Uruguay, la creación de estos PTRC tuvo fuerte impulso a partir del 2005, como respuesta del gobierno “progresista” recientemente electo para con la “emergencia social” surgida del fracaso de las reformas orientadas al mercado en los años noventa. *“En un contexto de recrudescimiento de los procesos de exclusión social se comenzaron a ensayar un conjunto de políticas sociales de combate a la pobreza”* (Midaglia et al, 2010:126).

La institucionalización de este Ministerio tiene como potencialidad el rango de integrar el Poder Ejecutivo y tener presupuesto asignado. La Ley 17866 crea el MIDES⁴⁹, con la competencia para coordinar las acciones y cubrir las “necesidades básicas” (sic) de quienes se encuentran en “indigencia o pobreza extrema” (sic), según describe el artículo 9 de dicha Ley (17866). Un Ministerio con la tarea de atender aquellos problemas “sociales” ya no solamente desde una Ley de Consejos de Salarios del Ministerio de Trabajo entre patronos y empleados como la Ley 10449 del año 1943, o el con Seguro de Desempleo creado en 1958. Es decir, ya no con el “Estado de Bienestar Clásico”, sino con el “Estado Social Inversor” (Giddens, 2000).

Para estos “nuevos problemas” se crean nuevas instituciones como ministerios especializados. Dentro del nuevo marco ministerial funcionarán una serie de programas que atenderán el desempleo. *“La creación de ministerios sociales especializados en el tratamiento de situaciones vinculadas con la pobreza y con problemáticas específicas es otra de las medidas que también se extendieron en Latinoamérica”*. (Midaglia et al, 2007:469). Las nuevas secretarías son recomendación de entidades multilaterales o de

⁴⁸ Repasamos algunos de ellos: Programa de Asignación Familiar (PRAF), Bonos 10.000 Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición en Honduras, Oportunidades en México, Programa Familias en Acción en Colombia, Programme of Advancement through Health and Education PATH en Jamaica, Chile Solidario en Chile, Bolsa Familia en Brasil, Red Solidaria en El Salvador, Red Juntos en Perú, Programa Abrazo, Programa Tekoporá y Programa Ñpytyvô en Paraguay, Programa Solidaried en R. Dominicana, Red de Oportunidades en Panamá, Avancemos en Costa Rica, Target Conditional Cash Transfer (TCCTP) en Trinidad y Tobago, Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE en Uruguay, Programa Bono Madre – Niño “Juana Azudý” en Bolivia, Programa Asignación Universal por Hijo en Argentina y Mi Bono seguro en Guatemala. (Ozanira da Silva e Silva et al, 2013)

⁴⁹ *Durante esas reuniones, que aún no se sabía quién ejecutaría el plan de emergencia, si la OPP o algún ministerio, surge la decisión de Tabaré Vázquez de crear el MIDES, en diciembre y le da la responsabilidad a Arismendi y Olivera.* Entrevista a Directora de Mides período 2005 – 2010. (Mariatti, 2016:75)

financiación internacional. La creación de un Ministerio de Desarrollo para Uruguay era una deuda según las palabras de representante del BID en el año 2000,

(...) hay que agregarle que sucede ahora, que además de tener muchas instituciones públicas, tenemos instituciones que no son públicas involucradas en proyectos (...) quien es el que está responsabilizado de llevar adelante programas de este tipo (...) Hoy por hoy en Uruguay no existe un ámbito que tenga asignadas esas funciones, como por ejemplo un Ministerio Social (Midaglia,2001:212).

Se deja entrever como las instituciones financieras internacionales inciden en las decisiones internas de los países, como explica Boron, por ejemplo con la presencia de consultorías⁵⁰. Pero en este caso, a su vez, las autoridades nacionales tomaron esta incidencia como algo positivo⁵¹. La búsqueda de esta población con características de “vulnerabilidad” habilitará la concreción de un algoritmo, creado para la ejecución de PTRC en Uruguay, cuyo fin es confirmar la admisión del beneficiario a partir de un índice que mide las carencias y lleva por nombre Índice de Carencias Críticas (ICC).

Este instrumento fue creado por expertos en economía para identificar la población objetivo de los programas que ejecutará el nuevo Ministerio. En esa selección de beneficiarios, se expresa la dualización de la protección social. Hay una identificación, medible y admisible como fenómeno, que dará encuadre a las políticas de “activación” dirigidas hacia el desempleado que sufre el desempleo de larga duración desde el MIDES para población con ICC.

Los Planes y políticas sociales que manejan estas Secretarías, dejan en evidencia que se requiere de medidas específicas para tratar las actuales cuestiones sociales, y al parecer, esas iniciativas son tan particulares que se

⁵⁰“Otro tipo de soporte institucional de creciente importancia para las ciencias sociales es la investigación “modelo consultoría” realizada en reconvertidas oficinas y agencias del gobierno. Como estas también se encuentran afectadas por una crónica debilidad económica y financiera, casi invariablemente la investigación que se hace en el sector público está financiada - y es cuidadosamente monitoreada- por préstamos o subsidios especiales, fundamentalmente del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de algunas otras organizaciones financieras de este tipo” (Boron, 2005:5)

⁵¹“Además fuimos felicitados por muchos organismos internacionales, por la transparencia, no nos salimos del libreto más allá de la presión, significaba mucho...”, Entrevista a Directora de Mides período 2005 – 2010.

torna imposible o inconveniente ubicarlas en la esfera de los Ministerios de Trabajo (Midaglia et al, 2010:150).

Esto justifica la focalización como estrategia de llegada eficaz y a la vez desde un enfoque multidimensional, atendiendo diversas aristas del problema,

(...) la búsqueda de mecanismos que aliviaran las complejas problemáticas sociales comenzó a formar parte de la nueva agenda política regional (...) el crecimiento económico contribuía a mejorar dichas situaciones, se requería a la vez de intervenciones públicas permanentes que abordaran la multidimensionalidad de las situaciones de pobreza (Midaglia. 2007:468).

La emergencia de los PTRC renovó el clásico debate del mundo del trabajo, los costos y el desempleo, donde aquellos que, con interés en la reducción del costo, colocan en la asistencia un des-estímulo para la búsqueda de empleo. En palabras de Pierson: *“La cuestión crucial es la medida en la que debería subvencionarse la mercantilización. (...) hacer que trabajar valga la pena”* (Pierson, 2006:81).

La despolitización de la cuestión social, como explicación individualizante, fue el sentido más profundo de estos nuevos modelos de gestionar el desempleo de larga duración desde nuevas instituciones. Su tratamiento, redimensiona la raíz de sus explicaciones como problema. La asunción del desempleo de larga duración como una constante y la renuncia al pleno empleo, parece justificar una creación de esta magnitud. Un ministerio rector de la asistencia social, institucionaliza un método de detección de “vulnerables” y establece políticas para atenderlos sin que esto interfiera con el mercado de trabajo.

La preocupación por la detección de la población objetivo de los programas puede tener varias explicaciones. Una de ellas presupuesta, otra como actitud de sospecha hacia la población que atiende, pero sin dudas, este Ministerio, como articulador de PP.SS, creó una red de manejo de información para medir la trazabilidad, si se pudiera utilizar este término vinculado a la ganadería, monitorear trayectorias individuales, establecer prestaciones, controlar el acceso a servicios y derechos, pero además, cruzar datos con el Ministerio del Interior, significando en algún punto el avance de una lógica punitiva y

tentacular con el afuera de la cárcel (Wacquant, 2010). Esta nueva lógica despolitizante está muy en consonancia con el avance de un nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009) que está modificando la valoración que tenemos como sociedad con respecto a las responsabilidades frente al desempleo y la pobreza.

5.3 2005-2007 el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y programa “Trabajo por Uruguay”.

El Mides, fue el ejecutor del PANES, presentando un conjunto articulado de programas, que, siendo acotados en el tiempo, atendería las manifestaciones más evidentes de la extrema pobreza surgida años atrás, exacerbada por la crisis reciente de 2003 y que desarrolláramos en capítulos anteriores. El Plan de Emergencia, tenía por su anuncio de tiempo acotado, características de shock y como explica el propio MIDES, un imperativo ético y político de medidas inmediatas (Mides, 2007). Los objetivos propuestos fueron:

Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya. Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social. Generar condiciones y estructura de oportunidades que habiliten procesos genuinos de integración e inclusión social de las familias que participen en el Plan de Emergencia Social. (Mides, 2007:10)

Dentro de este paraguas que significó el PANES se encontraba el Programa Transitorio de Renta Condicionada llamado “Ingreso Ciudadano”. Como el programa con mayor protagonismo, es creado “Trabajo por Uruguay”. Su propuesta era, “(...) *contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramientas para el desarrollo de habilidades laborales y sociales*” (Mides, 2007:10)

Tal cual como explicábamos con anterioridad, este programa según el MIDES (2007:10) recoge los antecedentes de los programas municipales. La experiencia municipal, significó el reconocimiento de límites y fortalezas y eso para los referentes institucionales permitió saber que el programa “Trabajo por Uruguay” era una propuesta que no pretendía resolver el desempleo de larga duración (Mides, 2007:15).

En febrero de 2005 el programa fue planificado, antes de la asunción. Allí se definió como “(...) *programa de trabajo transitorio que, a través de la realización de proyectos de*

interés comunitario, la mejora ambiental y la promoción de iniciativas culturales y sociales, contribuya a paliar las situaciones de pobreza y exclusión social de jefes y jefas de hogar desocupados” (Mides, 2007:11).

A su vez, el trabajo será remunerado y contará como explica el documento, con un diseño de estrategias que signifiquen “rutas de salida” (Mides, 2007:17) en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros organismos “(...) que permitan el desarrollo de estrategias de desarrollo personal-social y de generación de ingresos: reinserción en el sistema educativo, integración en redes locales, proyectos de autoempleo, iniciativas productivas, capacitación laboral, reinserción laboral, entre otras” (Mides, 2007:11). En este documento de planificación de 2005, anterior al ejercicio de gobierno progresista, está plasmada claramente la presencia del “paradigma de la activación” y la explicación individual de la pobreza, proponiendo estrategias de salida individual.

El programa comenzó a ejecutarse en setiembre de 2005 finalizando en diciembre de 2007. En julio de 2005 se hizo el primer llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para la ejecución. A partir de allí se realizaron 8 llamados. Durante este período en el marco de “Trabajo por Uruguay”, se crearon 15.684 puestos de empleo transitorio, tomando en cuenta los suplentes, con una presencia femenina del 77%. “*Quienes se incorporaron a Trabajo por Uruguay fueron automáticamente suspendidos del cobro del Ingreso Ciudadano por el período correspondiente*” (Mides, 2007:61).

Se firmaron 543 convenios con OSC generando 3.770 puestos de trabajo para la gestión. “(...) las OSC desarrollan una intervención muy cercana a la cotidianeidad de cada uno de los integrantes de los grupos del programa” (Mides, 2007:63). Los espacios de trabajo en donde se ejecutaron las propuestas fueron en su gran mayoría organismos públicos. La orientación del programa está fundada en los cambios producidos en el mundo del trabajo, como impacto no solo en las posibilidades de subsistencia para quien pierde un empleo como desempleado de larga duración, sino también en términos de afiliación como pérdida de ciudadanía, por la cadena de derechos ligados al empleo formal, hasta la pérdida de identidad personal y social, que ubica al empleo como expresión de integración.

A su vez, explica el documento (Mides, 2007), la crisis del empleo, trae la crisis de los sistemas de protección, generando una situación de aumento del empobrecimiento, con ingresos que en un 70% dependen del trabajo. *“Como programa socio laboral priorizó el proceso de cada persona, proceso que reconoce como punto de partida las potencialidades individuales, (...) La finalidad es que cada ‘protagonista’ se haga cargo de su proceso de aprendizaje”* (Mides, 2007:14). Claramente establecido el lugar de la responsabilidad cuando explica quién debe hacerse cargo del proceso, pero mucho más cuando de manera incuestionable, se establece que *“Trabajo por Uruguay no pretendió generar empleos ni se propuso como objetivo que las y los participantes se insertaran en el mercado formal, a pesar de las altas expectativas en este sentido de quienes se integraron a él.”* (Mides, 2007:15).

Objetivo general del programa:

Contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social (Mides, 2007:17)

En particular, el objetivo específico número 4, establece *“(...) el desarrollo de itinerarios personales orientados a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente”* (Mides, 2007:18). Es recurrente la búsqueda de resolución personal del conflicto entre el capital y el trabajo, incluso, desde la auto-explotación.

Para su implementación, diversos actores, públicos y privados, formaron parte del programa, desde diferentes roles. El MIDES diseñó y articuló el programa, dando acompañamiento y supervisión a otros actores involucrados, entre ellos otros organismos públicos o las propias OSC, como implementadores del programa de forma tercerizada. Las OSC presentan propuestas *“(...) con una intervención laboral formativa integrada y serán seleccionadas por una C Asesora integrada por el MIDES, los Organismos Públicos y un consultor externo”* (Mides, 2007:19)

El Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos, (SUNCA) aportó mano de obra especializada de su bolsa de trabajadores desocupados. “(...) además de realizar directamente las tareas de mayor rigor técnico, podrían transmitir destrezas y habilidades en el oficio, su experiencia de organización de trabajo y de acción colectiva para la mejora de las condiciones laborales” (Mides, 2007:24) En este convenio el SUNCA aportó 53.798 jornales de 6 horas diarias.

Otros actores que participaron del programa fueron el Ministerio de Salud Pública, la Facultad de Odontología y las Intendencias que para ese entonces aún eran municipales no habiéndose creado aun la nueva jurisdicción territorial en municipios dentro de los Departamentos. En este marco fue implementado el Sub-Programa de Asistencia Odontológica. “(...) tomando en cuenta el impacto directo que tiene el tratamiento odontológico tanto en la salud física y psicológica como en la superación de barreras para la inclusión en el mercado laboral” (Mides, 2007:24).

Fue claramente una mejora en la calidad de vida la atención bucal, tornándose original la presencia de este componente en el programa. La presencia de la dimensión estética personal como elemento parte de la atención al desempleo, ejemplifica el valor del “paradigma de la activación”. El programa entiende el detalle de la salud bucal como parte del “capital humano” y la no atención de esta dimensión, significa una traba en las posibilidades de inserción laboral individual. El sub programa bucal realizó convenios de atención por 10.303 participantes de todo el país. El objetivo de esta articulación radicaba en el abordaje de salud bucal o como indica el programa, en términos de valorar la mejora de la empleabilidad personal, “(...) rehabilitación odontológica” (Mides, 2007:19).

La explicación metonímica que supone que la estética bucal pueda ser la causante del fracaso laboral es expresión clara de la individualización de la cuestión social. Las explicaciones sobre lo que significa como valoración personal la seguridad y la autoestima, cuando al enfrentar una entrevista de trabajo se cuenta con la dentadura saneada, es parte de la psicologización que estos programas están desarrollando para explicar y justificar las relaciones de explotación entre el trabajo y el capital. Es colocar en un detalle menor, la justificación para la responsabilización del sujeto, tratado terapéuticamente.

En este complejo entramado de actores que participaron en la ejecución de este primer programa de empleo transitorio, se contó con la participación de la convención nacional sindical (PIT-CNT) brindando talleres de derechos laborales a los beneficiarios de “Trabajo por Uruguay”.

La población a la que se pretendía llegar eran aquellos “(...) *inscriptos y ratificados en el PANES, titulares del ingreso ciudadano*” (Mides, 2007:20). La participación era exclusiva para población dentro del ICC. Aquí se expresa la vinculación con el programa de transferencia de renta y el Índice (ICC) con este programa de trabajo transitorio. Por eso fue necesario hacer referencia en párrafos anteriores, a la creación a nivel regional de los nuevos ministerios sociales y el surgimiento de programas de transferencia, pues el programa más importante de empleo transitorio creado a partir de 2005 estuvo íntimamente ligado a estos procesos que identifican poblaciones focalizadas desde algoritmos para programas residuales. No estaban obligados a inscribirse, y su participación dependió de un sorteo entre los inscriptos. Su contrato fue a término, por medio de una OSC ante el BPS.

En las dos primeras ediciones el trabajo fue de cuatro meses y luego paso a cinco meses. El ingreso era medido en relación al programa “Ingreso Ciudadano” al que nos referimos con anterioridad. La paga por el empleo transitorio ascendía a dos “Ingresos Ciudadanos”. “*La participación en los talleres de capacitación fue obligatoria*” (Mides, 2007:20). Esta obligación demuestra lo que referíamos con anterioridad, sobre el jerarquizado protagonismo de componentes “transversales”, como explicitando el tratamiento de una carencia cultural previa a toda posibilidad laboral como técnica aplicada.

Según indican las fuentes oficiales, “(...) *el número de inscriptos/as superó ampliamente la cantidad de cupos previstos en cada Llamado*” (Mides, 2007:20) y eso que como explica este documento, las personas que son potenciales beneficiarios, van decreciendo a medida que pasa el tiempo, pues no pueden participar dos veces del mismo. Otra característica destacable, en relación al perfil, que el 77% de los participantes fueron mujeres con hijos a cargo.

En aspectos metodológicos en el abordaje según el Ministerio, tuvo un rol destacado el llamado “acompañamiento”, “(...) *El acompañamiento social representó la dimensión*

conceptual y metodológica que estructuró el Programa: vertebró toda la intervención, ya que se la considera clave para la promoción de procesos de cambio” (Mides, 2007:21). La dimensión personal era tan importante, que el documento explica que este acompañamiento debió realizarse *“(...) brindando herramientas que puedan apropiarse a nivel personal, con orientaciones y estrategias diferentes para cada caso individual”* (Mides, 2007:22). Se destaca que

(...) una amplia mayoría de las OSC han realizado un acompañamiento personal, desplegando una diversidad de estrategias metodológicas (...) manteniendo el objetivo de atender cada situación personal, ajustando las herramientas y los tiempos a cada caso concreto (Mides, 2007:52).

Por la importancia de esta dimensión, el trabajo de ejecución de las OSC se orientó en dos ejes: a) la formación en competencias socio laborales transversales traducidas como pautas y códigos culturales del mundo del trabajo y competencias específicas como destrezas y habilidades vinculadas a un área de actividad particular; b) *“(...) el desarrollo de instancias individuales y colectivas como forma de reflexionar y aprender de las vicisitudes cotidianas del trabajo”* (Mides, 2007:22).

Aclara el documento que dichas vicisitudes se refieren a ámbitos privados de relaciones personales, conflictos en la organización de la tarea. *“Se ha visto que en la medida que las y los protagonistas logran ‘apropiarse de su destino’ nuevamente, son capaces de tomar opciones para mejorar sus niveles de empleabilidad, (...)”* (Mides, 2007:64). Queda claro que para el programa el foco del problema está en un asunto personal, la empleabilidad.

El rol de los técnicos en la ejecución pasa por promover el trabajo en equipo. A su vez, desde los talleristas se espera una perspectiva educativa-formativa, desde la lógica *“(...) se aprende a trabajar, trabajando”* (Mides, 2007:22). De allí que *“(...) cada supervisor, docente o coordinador/ra ofició cotidianamente y por la vía de los hechos de ‘modelo de trabajadora/trabajador’”* (Mides, 2007:22)

Resulta más que importante, resaltar las determinaciones que como escenario heterónimo son condición laboral para el operador de campo. Arrastrando su precariedad de

trabajador tercerizado por medio de una OSC en la mayoría de los casos y en condiciones que limitan el accionar profesional. Ellos son quienes finalmente ponen tiempo y hacen carne la dimensión operativa de atención directa. El sufrimiento con el que la mayoría de los operadores tiñe su vivencia en el programa, permite entender dicho rol como un lugar de mucho desgaste, donde se hace presente la carencia de recursos y de alternativas en el abordaje, promoviendo una alta movilidad laboral por causa del limitado y frustrante espacio para el desarrollo profesional.

El archipiélago de programas desde el articulador de la política social (MIDES), promovió un escenario desalentador, con más del 80% de sus trabajadores contratados de forma tercerizada (Pucci y Vigna, 2013: 13) y convocando al voluntariado en varias oportunidades. Según la O.N.S.C. en 2015, el MIDES tenía 386 funcionarios públicos y 1555 no públicos que hacían un total de 1941 trabajadores. Según el Primer Censo de Trabajadores Sociales de ADASU, “(...) *el MIDES es el organismo que presenta los mayores niveles de tercerización*” (Claramunt et al, 2015: 101). A esto se agrega que el proceso de trabajo “(...) *está altamente normalizado, lo que implica que los puestos de trabajo tienen tareas y procedimientos establecidos prescriptivamente que los trabajadores deben cumplir*” (Pucci y Vigna, 2013: 7).

Los operadores sociales enrolan las filas de las nuevas PPSS, como mano de obra “*uberizada*”(Antunes, 2017)⁵² de especialización intermedia. Este proceso, fue estimulado por la masificación de la asistencia desde 2005 en adelante y con las posibilidades que permitió la revolución informacional (Lojkine 1995) a la nueva gestión de lo social (Mariatti, 2016). El nuevo perfil profesional se gesta en la sociedad del inmediatez. ¿La exigencia es tener capacidad para adaptarse a constantes cambios laborales y a situaciones cada vez más precarizadas? Los cambios en la nominación de cargos, homogeneiza el rol ahora identificado como “operador social de campo”.

El Ministerio es quien coloca las expectativas y valora de sobremanera la dimensión del abordaje personal y emocional, contando con la experticia y la subjetividad de los

⁵² "Vamos a la uberización del trabajo", advirtió el investigador Ricardo Antunes

Para el investigador de Unicamp, el capital "nunca fue tan destructivo en relación al trabajo". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/economia/vamos-la-uberizacion-del-trabajo-advirtio-el-investigador-ricardo-antunes-n1496925.html>

operadores. Son ellos, los operadores, quienes deben cargar con el esfuerzo de la activación, como un mandato institucional que penetra sus profesiones y se instala en el cotidiano de su quehacer. La heterodeterminación irrumpe en la dinámica del operador de forma predeterminada convocándolo para sostener la trama del programa frente a los participantes.

Es recurrente, tanto en las entrevistas a Directores como en documentos institucionales la importancia atribuida a la dimensión personal y formativa en términos de mejora de la situación anterior. También se destaca la dimensión grupal como escenario idóneo para el tratamiento de lo referido a la autoestima, la reflexión personal y la contención emocional, como preparación para el mercado laboral. La moralización a partir del adiestramiento de las actitudes y las conductas, es una consecuencia inevitable de esta modalidad. Si el sujeto entiende que el fracaso es por su mala actitud, puede no solo justificar el orden, sino, asumir la legitimidad y necesidad del acompañamiento terapéutico para sobre llevar esta culpa. La resignación a los problemas de la sociedad capitalista, se trabajan de forma tal que el sujeto, pueda ser acompañado mientras incorpora la asunción de un destino naturalizado, reificado.

(...) el espacio colectivo como facilitador de los procesos en un doble sentido: como instancia que permite la reincorporación o resignificación a nivel simbólico de lo grupal; y como herramienta para volcar contenidos formativos y trabajar sus impactos a nivel personal (Mides, 2007:22-23)

Se encuentra en esta propuesta un tratamiento colectivo de la catarsis y una promoción para el desempeño laboral personal. Como indica el documento, “(...) *tiene efectos sinérgicos*” (2007:23). Aparece una preocupación por el acompañamiento emocional, valorando la promoción de un estado de ánimo mejorado. La integración en estos espacios, “(...) *genera sentimientos de mejora, ya que hace menos pesado el tránsito por situaciones problemáticas y/o de angustias*” (Mides, 2007:23).

Vale preguntarse, ¿por qué esta población debería seguir transitando situaciones problemáticas y de angustia, cuando la humanidad se propone como posibilidad el desafío de conquistar el espacio, destruir el planeta o sustituir el trabajo con software?. En presencia de este enfoque, se entiende el sentido de un diagnóstico que justifica el

acompañamiento personal, en un escenario de hostilidad en relación a la sobrevivencia y el vínculo con el mercado formal de trabajo.

Este espacio catártico, de acompañamiento sentimental como parte del arsenal metodológico, ha sido sesgado por la fuerte presencia de protagonistas mujeres, porcentaje al que se hace referencia párrafos atrás. “(...) como consecuencia la tematización de aspectos vinculados a su cotidianeidad: cuidado y socialización de sus hijos, resolución de conflictos familiares, visibilización y atención de situaciones de violencia doméstica” (Mides, 2007:23)

Como se indicó anteriormente, en la tercera edición del programa, el tiempo de ejecución se extiende a cinco meses con una capacitación que llega hasta seis meses. “*Las OSC contarían con un mes específicamente dedicado a apuntalar los procesos de desarrollo de cada protagonista, dedicándose a concretar las herramientas volcadas en la capacitación de forma de mejorar los itinerarios educativo-laborales futuros*” (Mides, 2007:23). En todo momento, la emancipación de aquellas situaciones problemáticas y de angustias, son pensadas desde el programa como desafíos personales. El recorte de la solución es un asunto individual, una salida para cada individuo, sin que importe su situación como colectivo en términos de lucha de clases. Convertirlos en micro empresarios es empoderarlos para endeudarlos. Hay una evidente despolitización en las explicaciones, deshistorizados en términos políticos y biografiados en el sentido de una historia personal, a social, una trayectoria solitaria que denuncia su estado como explicación, el “nivel de empleabilidad”. Por momentos, esta exacerbada presencia de la vida privada, le da una estética de programa de televisión “reality show”, como un programa de sobrevivencia en el mercado de trabajo en la sociedad capitalista. Hay allí una épica construcción del héroe, que asume el riesgo de ser el ejemplo para los demás.

El último mes de ejecución, parece ser un tiempo destinado a dejar todo en manos del “protagonista” (término que el propio MIDES utiliza) para que pueda, como quien realiza un salto al vacío, mirar hacia el mercado de trabajo. Un mercado reificado, como ámbito natural e inmodificable, que representa para el pensamiento liberal la pureza en términos de espacio de justicia humana. El motor detrás de esta promoción a dar el salto al vacío está dado por la intención de romper con la dependencia del Estado y que su desarrollo

personal ahora le permita hacerse cargo de sí mismo. Auto salvarse, siendo héroe de sí mismo.

La evaluación institucional lamenta el desempeño final de la ejecución, en este último mes destinado a potenciar al máximo los mecanismos del programa para la inserción laboral. Se esperaba “(...) *un espacio creativo y útil en el cual las OSC pudieran identificar qué aspectos poder fortalecer de cada uno de los protagonistas, potenciarlo y acompañarlo en la salida del Programa*”. (Mides, 2007:52-53). Según el MIDES, la mayoría de las OSC optaron por un formato rutinario y formal de mantención de los talleres que se venían ejecutando.

Esta explicación en algún punto responsabiliza de un egreso no exitoso del programa a la OSC, que no supo “activarse”, ser creativa y aprovechar la “oportunidad” del mes número seis. El “paradigma de la activación” llega desde varias aristas. En este caso, la OSC era evaluada como rutinaria al no aceptar el desafío creativo del último mes. A su vez, el reclamo desde el MIDES hacia las OSC, es a lograr atender un desarrollo individual, persona a persona. “(...) *fue la única propuesta diseñada por las OSC, lo que no se ajustó a la identidad y expectativas de las y los participantes*” (Mides, 2007:53)

El fracaso del egreso también estuvo determinado por la falta de articulación con los programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta Nacional de Empleo,

Para ello se requiere necesariamente de un nivel de articulación y coordinación eficaz y en tiempo real, a nivel intra e interinstitucional; (...) situación que no se pudo concretar en la mayoría de las ediciones, lo que repercutió negativamente tanto en los/as protagonistas como en los equipos técnicos de las OSC” (Mides, 2007:61).

Evitando politizar la explicación del fracaso, cae en una explicación romántica del problema.

La otra evaluación tiende a responsabilizar a los beneficiarios, que no fueron capaces de valorar las herramientas brindadas, es decir, que para el MIDES, el otro gran enemigo además de la falta de creatividad de las OSC, fueron los propios “protagonistas”. Una

nueva carga sobre esta población pauperizada que el propio ciclo del capitalismo generó y que ahora es responsabilizada de no tomar en cuenta “la oportunidad” que el MIDES ofreció, colocando más explicaciones morales a un asunto ya moralizado “(...) *la apropiación de las capacidades vinculadas a un mejor manejo de códigos del mundo del trabajo (competencias transversales) no fueron percibidas y valoradas como tales por los propios protagonistas, por lo que seguramente no sean aprovechados totalmente a la hora de buscar empleo*” (Mides, 2007:64).

El programa no dejó escapar las obligaciones, demostrando su tratamiento disciplinante. Refiriéndose a los participantes se indica que “(...) *su apropiación se manifiesta desde un lugar únicamente reivindicativo sin una adecuada integración de las obligaciones correspondientes, resulta un cambio sustancial frente a actitudes pasivas o fatalistas*” (Mides, 2007:64) Claramente aquí, hace referencia a la obligación como a un estado de alejamiento de la actitud pasiva y, por lo tanto, lo “activa desde la responsabilidad”.

Por lo tanto, hay responsabilidades compartidas entre OSC poco creativas, articulaciones poco eficaces con instituciones públicas y apatía de los beneficiarios en relación a contenidos clave para el egreso. No se hace una sola referencia a las condiciones impuestas desde el mercado, pues este significa el escenario inmodificable y terreno de libertad natural, que no puede ser responsabilizado, ni cuestionado por ser el estado de justicia puro.

En relación a los tipos de llamados para ejecución del programa, en dos oportunidades se hicieron llamados excepcionales para ejecutar programas de “Trabajo por Uruguay” exclusivamente para jóvenes. En el documento se concluye que en estos programas hubo aumento de ausentismo laboral, mayor presencia masculina y la presencia femenina fue mayoritariamente de adolescentes con hijos o hijas a cargo. El llamado era para jóvenes integrantes de hogares que fueran beneficiarios del PANES. “*El diseño del Programa incorporó elementos diferenciales, adecuándose a las características específicas de la población objetivo*” (Mides, 2007:24). Esas características eran mayor carga dedicada a la formación “(...) *entendiendo que en su mayoría son desertores del sistema educativo formal (...) dada la estrecha relación entre formación/capacitación y las oportunidades de inserción laboral y social*” (Mides, 2007:24) Por ende estos programas adaptados a jóvenes, tuvieron menor carga laboral.

Este nuevo formato desarrolla programas que además de tener la focalización del ICC, está pensado para poblaciones específicas por otro motivo. En este marco se desarrolló un convenio con el Patronato de encarcelados y liberados del Ministerio del Interior. Fueron integrados a “Trabajo por Uruguay”, 115 ciudadanos de la bolsa de este Patronato. El objetivo era integrar la población egresada de la cárcel con población desempleada conformándose lo que se llamó cuadrillas mixtas.

En términos de evaluación, como lo describíamos con anterioridad, el programa no se concebía como un empleador o que su objetivo fuera el logro del empleo, sino la formación y el fortalecimiento emocional del participante. En este sentido, solo el 7% de los participantes, logró la inserción laboral posterior al programa. Por lo tanto, hay un desencuentro entre la formación y el puesto de trabajo vacante, a pesar de que

(...) el acompañamiento socioeducativo y sociolaboral es el eje que vertebra este tipo de programas, eje que integra la formación ciudadana (derechos sociales, habilidades, destrezas y códigos del mundo del trabajo) y el desempeño en las tareas operativas laborales (Mides, 2007:51)

En el informe de evaluación del programa a fines de 2007 se establece claramente que el propósito de la propuesta “Trabajo por Uruguay” es ser,

(...) un programa social de actividades laborales y pedagógicas a tiempo limitado a cambio de una remuneración. (...) se propone generar en los participantes procesos individuales y colectivos de fortalecimiento de competencias y habilidades, reconocimiento de sí mismos como sujeto de derechos, y la promoción de una actitud pro-activa para superar su situación. Estos propósitos se persiguen mediante actividades laborales y talleres. El programa es implementado por OSC, mediante convenios con el MIDES y la participación es voluntaria. La selección de los postulantes se realiza por sorteo (TxU, 2007: 1)

Quienes participaron, según la evaluación tenían la expectativa de abrir una nueva puerta al mercado formal de empleo, en su mayoría mujeres.

(...) en su gran mayoría, jefes de hogar (86,5%, porcentaje que se eleva al 92,2% entre los participantes hombres). Con relación a los arreglos familiares, predominan parejas con hijos (40%) y monoparentales (30%), principalmente con jefatura femenina. El nivel educativo promedio es, como en el PANES, bajo, concentrándose en Primaria (63%). Es decir que los participantes son mayoritariamente mujeres, en edad reproductiva, con escasas calificaciones y que buscaban en el programa una forma de incrementar ingresos y obtener oportunidades de empleo estable (TxU, 2007: 2).

Sin embargo, las expectativas no fueron cumplidas o hubo distancia en la comunicación, en virtud de que el informe indica que el programa es,

(...) evaluado negativamente, ya que las expectativas generadas al comenzar el programa giraban en torno a la posibilidad de estabilidad y capacitación laboral. Y esas expectativas no fueron satisfechas por el programa. Por tanto, el cumplimiento de los objetivos en este aspecto es dudoso: si bien otorgar un empleo o capacitar para ello nunca fue un objetivo del plan, sí lo fue aumentar la empleabilidad (TxU, 2007:5)

La apuesta del programa pasó en todo momento por ser un lugar de promoción de competencias transversales al mundo del trabajo y no de competencias específicas.

Las competencias específicas adquiridas por los participantes, entonces, se perciben como casi nulas. Al mismo tiempo, se aprecia y valora la incorporación de competencias transversales. No reciben la capacitación en oficios que evalúan como necesaria a la hora de tener herramientas de inserción laboral, pero sí sienten que tienen más capacidad para gestionar conflictos, resolver situaciones difíciles mediante el diálogo o implementar proyectos colectivos (TxU, 2007:6)

El programa, apostó a un tipo de acompañamiento que según la evaluación tenía impacto en la población participante.

En términos de autoestima, “Trabajo por Uruguay” mejoró la vida de varios de los participantes. La propia vida cotidiana en el programa como un espacio de contención y apoyo, supuso salir del aislamiento y la poca inserción social que son frecuentes en la vida en situación de indigencia (TxU, 2007:3)

Esta promoción personal, es parte de lo que describíamos como “paradigma de la activación”. El fortalecimiento del sujeto para enfrentarlo al mundo del trabajo como espacio de ampliación de su conocimiento sobre la cultura redonda en lo que los evaluadores llaman ciudadanía.

La incorporación de una cultura de derechos, que permita a los participantes sentirse reconocidos como sujetos de derechos fue también un logro del programa. En gran medida, quienes pasaron por “Trabajo por Uruguay” lograron incorporar información acerca de varios de sus derechos; no sólo en términos de su existencia, sino también en cuanto a cómo y dónde recurrir para un eventual reclamo. La ganancia en ciudadanía fue sobre todo importante a la hora de desnaturalizar la violencia doméstica: ver el fenómeno como una violación de derechos y no como un asunto privado y natural de la vida de los hogares. (TxU, 2007:4)

Según el documento del Mides (2007:53) *“Se destaca la amplia valoración positiva que hacen las y los protagonistas del fortalecimiento de habilidades socio laborales y transversales a la hora de manifestar su proceso en el programa”*. Explícitamente, se da cuenta de un malentendido en relación a la salida laboral pos programa, pues “Trabajo por Uruguay” es *“(…) un programa sociolaboral, de formación ciudadana que utiliza como insumos básicos los trabajos transitorios y la formación como herramientas educativas (…)”* (Mides, 2007:58). Se explica que el programa no es de empleo, *“(…) lo que alivia la tensión y la expectativa, pública y privada, de generar y mantener empleos genuinos”* (Mides, 2007:58).

Sin embargo, en lo simbólico explica el documento, tiene un impacto positivo que los beneficiarios sean incluidos en las planillas de trabajo de las OSC, porque le da identidad de trabajador, *“(…) y, por otro lado, la adquisición real y cotidiana de todos los derechos*

y servicios que correspondan por ley: aportes jubilatorios, aguinaldo, salario vacacional y prestaciones complementarias” (Mides, 2007:59). Esto cambiará más adelante con el programa que lo sustituyó en el tiempo, “Uruguay Trabaja”, donde la paga será vía BPS y como subsidio, sin todos esos otros beneficios simbólicos y no simbólicos.

Es increíble cómo siendo un elemento clave y tan evidente en la evaluación y expectativas de los participantes, teniendo todo ese peso simbólico que describe el documento institucional sobre la adquisición real de derechos, la fórmula fue inmodificable y esto solo pudo ser un régimen transitorio de empleo protegido al que no se puede volver luego de participar. Eso demuestra que aun y a pesar de las valoraciones del propio MIDES sobre la importancia en la creación de empleo, el límite estaba dado. Los modelos clásicos tenían que abrirle el paso a la inversión social y a la no dependencia de los ciudadanos para con el Estado.

La falta de un egreso con empleo, es parte de la evaluación que el Ministerio hace del programa. *“A pesar de que el programa no pretendía generar puestos de trabajo, la gran mayoría de las y los participantes muestran expresiones de insatisfacción porque Trabajo por Uruguay no les resolvió la cuestión del desempleo” (Mides, 2007:70)*

El propio documento da cuenta de una interpretación cotidiana muy equivocada, cuando se piensa en la población desempleada, como población sin ganas de trabajar. Muy por el contrario, el Ministerio reconoce que ésta población demostró su insatisfacción, por la falta de una salida laboral real, más allá del programa transitorio. Además, quintuplicó con el número de inscripciones las posibilidades que cada llamado ofrecía. Esto siguió sucediendo en el programa sucesor “Uruguay Trabaja”, pero nunca fueron ampliados los cupos, a pesar de que el número de inscriptos superaba notoriamente los cupos, los sextuplicaba.

Hay una justificación institucional para desvincular al programa con la inserción laboral, cuando en el documento se pregunta *“(…) ¿Por qué se identificó un programa social con esta dimensión de la actividad humana? (Mides, 2007:67). Ejemplificar la importancia de esta actividad llamada trabajo desde un lugar tan primitivo, más allá de las peculiares que presenta la sociedad capitalista, es querer buscar un enfoque ontológico del trabajo, para evitar reconocer el fracaso del programa para con el vínculo con el mercado de*

empleo de la sociedad capitalista. Este enfoque, que rescata el valor del trabajo como actividad del ser, como actividad humana, pasa a tener sentido en sí misma, tanto, que puede distanciar su objetivo de la responsabilidad como programa de un egreso con empleo. Parece querer reconstruir un espacio de dialogo ontológico de promoción trascendental, que mira hacia el costado ante los problemas de la metamorfosis laboral en la sociedad capitalista.

En el edificio central del este Ministerio, se colocó una placa que jerarquiza el trabajo como dimensión del ser, sin hacer una sola referencia a la ineluctable relación con el capital. Dice así: *“Somos lo que hacemos, lo que hacemos nos define, el cambio está en nuestras manos”*. Su jerarquización del trabajo como entidad a histórica, intenta encontrar la justificación a un abordaje que resulta estéril para tratar con el desempleo en el capitalismo. Esta ubicación ontológica abre la posibilidad a un abordaje espiritual, moral, como vivencia humana de una naturaleza dada, fortaleciendo la idea de destino humano, los valores trascendentales y no como condición de la sociedad salarial del orden burgués. La integración y la exclusión serán en la nomenclatura del programa el par dialectico que balizará los objetivos, con énfasis en el desempeño personal, entendido como experiencia que fortalece la autoestima mientras amplifica el “capital humano”, mejorando su “empleabilidad”, activándolo, como inversionista de su propio capital, un emprendedor de sí mismo, pero, sin que esto signifique, tener un empleo.

El programa Trabajo por Uruguay se centró entonces en el trabajo como escenario pedagógico que moviliza las estructuras afectivas (...) se convirtió en un escenario de aprendizajes que puso en movimiento las dificultades y fortalezas de cada participante (Mides, 2007:68)

Como indica el documento, la contribución del programa fue aportar transformaciones en torno a imágenes y roles, siendo el primer programa de empleo transitorio de estas características, como explican las autoridades en páginas anteriores (Mides, 2007:72).

Las palabras de la Coordinadora de programa “Trabajo por Uruguay”, describiendo los objetivos, son por demás elocuentes, para explicar el protagonismo de la dimensión psicosocial del abordaje y el impacto en la mejor del “nivel de empleabilidad” por medio

de la autoestima. A su vez, explica la evidencia de una población con una problemática particular, que justifica este tipo de nuevas intervenciones, más allá del MTSS.

(...) el eje vector de estos programas es, y con esta población de pobreza o extrema pobreza, el vector de lo colectivo, la promoción, juntar a la gente en espacios colectivos (...) después formación en líneas transversales que le sirvan la vida (...) no es un programa de empleo, pero impacta en el nivel de empleabilidad de la gente (...) Porque impacta sin duda en la intención y la autoestima, el cariño por sí mismo o de su utilidad social o llamémosle como quieran, pero lo más popular es el impacto en su autoestima, el tipo se siente mejor, primero porque pertenece a algo que en principio es un grupo, y segundo porque hace cosas que a su vez la legitiman. (...) El vector es el espacio grupal, ese es el motor, dinamizador y al que uno le puede poner, empleo transitorio, capacitación específica, competencias transversales, cualquier espacio colectivo tiene impacto terapéutico, (...) ¿Cuál es el objetivo de este programa? Que no son de empleo, pero que impactan en el nivel de empleabilidad. (E Z, 2008)⁵³.

Notoriamente, hay una direccionalidad fuertemente marcada en el abordaje personal y psicológico del desempleado, con palabras como terapia y autoestima. La explicación de la directora, es pragmática y parece encontrar en esta clave de promoción colectiva la salida donde *“estaríamos mucho mejor todos”* (E Z, 2008).

Cuando la coordinadora del programa “Trabajo por Uruguay” explica porque éste no es un plan de empleo, surge una explicación sobre el tránsito educativo como significado central de la propuesta. La capacitación transversal que el programa propone, tiene en su proyección como salida laboral, un empresario de sí mismo. Coloca al mercado y la competencia como el horizonte de batalla y al desempleado como futuro inversor que debe estar atento a la posible reducción del costo de su empresa personal. A su vez, define esta capacitación que el programa brinda como algo que le va a servir para siempre, como dice la coordinadora, para toda la vida.

⁵³ Entrevista a Coordinadora de programa “Trabajo por Uruguay”

Bien podríamos estar frente al fin de la historia parafraseando a Francis Fukuyama (2015) con este veredicto que nos presenta como la eternidad del capitalismo, como se puede interpretar de la explicación sobre el sentido de la utilidad eterna de las herramientas para el mercado, que, según la coordinadora, le sirven para toda la vida. La pregunta que surge es, ¿Por qué no fue un programa de empleo, si la gente es eso lo que reivindica?

(...) porque no genera empleo genuino, lo que hace es que en la gente más a largo plazo, impacte en el nivel de empleabilidad, porque la gente al sentirse mejor, primero porque incorpora competencias transversales, le sirve para la vida no solo para un empleo o para cualquier empleo, y segundo porque al mejorar un poquito su autoestima puede salir a buscar empleo mejor, con mejores herramientas, (...) el señor, que vende tortas fritas en la esquina pero no sabe cuánto le sale una torta frita, de costo, y vos le das una herramienta mínima de cálculo y la persona entiende que si se junta con varios, le gana más plata al de allá (...) compro una harina más barata, y le sale más barata la torta frita y mejora su nivel de ingreso, ya eso, le queda de por vida (utiliza el empleo como una herramienta como la formación en competencia, pero no es un programa de empleo (E Z, 2008).

Resulta sustancial, para comprender el abordaje educativo de estos programas y su diagnóstico sobre la población a la que se quiere convocar, tomar en cuenta la jerarquización de la subjetividad y las “competencias transversales”, es decir, dar una explicación sobre la superioridad de componentes transversales por sobre la capacitación específica. La coordinadora lo explica de este modo, valorando la experiencia de “Trabajo por Uruguay” y cuanto eso ayudo en el ajuste del nuevo programa del Mides, “Uruguay Trabaja”.

(...) pensando para el Plan de equidad, para el programa de trabajo promovido, vamos a ajustar un poco más que queremos que se desarrolle, vamos a poner en el pliego más carga horaria para la transversal que para la específica (...) Las transversales trascienden la intervención. (...) Si yo le enseño a trabajar con las transversales, le marco que cuando llega tarde dos días seguidos en una empresa privada te descuentan y al tercer día tiene una observación y al cuarto día una suspensión, si le marco lo que puede ser la

vida real del mercado de trabajo a través del trabajo y si a su vez lo puedo trabajar en un taller colectivo como se sintieron la primer semana de laburo, como bancaron las jerarquías aunque no le gustaron, como bancaron la discusión con el de al lado, etc., todo lo que tiene que ver con lo actitudinal hacia el trabajo (E Z, 2008).

La “vida real del mercado de trabajo”, creado como necesidad del capitalismo impone la jerarquía en los lugares de trabajo como parte de la organización de la “vida real”, naturalizada, como identifica la Coordinadora del Programa “Trabajo por Uruguay”. Es el abandono a la mirada crítica con el orden, que coloca la responsabilidad como carencia personal de experiencia no vivida, que debe ser aprendida personalmente y evaluada colectivamente, con el rigor de la sanción progresiva, para lograr en el beneficiario la asunción del orden.

A su vez, aparece de forma ambigua la semántica conceptual de la palabra trabajo según lo que se esté describiendo, pues cuando se le pregunta si es un programa de empleo, inmediatamente se responde negativamente, pero, es constante el recurso de retomar la instancia del trabajo como ejemplarizante, como la “vida real”, como proceso de vivencia única, como mensaje en la actitud investida en los supervisores (que no pueden llegar tarde por ser un ejemplo para los beneficiarios), “justicia” que representa el mercado de trabajo y escenario donde ponerse a prueba. No siendo un programa de empleo, tiene todo el peso del empleo como determinación para la sobrevivencia en la “vida real”, pero el contenido transversal del programa como herramienta educativa, hace que finalmente ese sea útil para la “vida real del mercado de trabajo”, no siendo su real objetivo. Los saberes que allí se aprenden parecen no tener valor de mercado, valor de cambio, solo valor de uso.

En suma, este programa de MIDES es paradigmático para demostrar la idea que venimos trabajando. La población participante, es ubicada con un algoritmo según atributos personales que evidencian su pauperismo y es atendida temporalmente por un programa que, no garantizando el empleo, sugiere el ámbito laboral como espacio terapéutico para su tratamiento. Esto evidencia un abordaje del problema desde un enfoque personal y de promoción emocional. El pauperismo provocado por varias generaciones de desempleo de larga duración tiene en estos nuevos programas la capacitación para aprender a

conseguir algún empleo como la herramienta moralizante que permitiría la inserción laboral. La expectativa estaba centrada en una atención y una salida personal, por eso la figura del emprendedor llena este espacio. En momentos de evaluación, cuando algo no salió como se esperaba, se responsabilizó a los ejecutores privados (OSC) y a los usuarios (protagonistas), ambos por carecer de una actitud emprendedora, creativa, propia del “paradigma de la activación”. El abordaje moral desde su dimensión personal educativa, reifica el orden y eterniza las relaciones y los problemas de la sociedad capitalista. Enfatiza en el disciplinamiento del beneficiario para que asuma la justicia de la “vida real” del mercado y de este nuevo orden civilizatorio impuesto por el neoliberalismo (Dardot y Laval, 2009).

A continuación, entonces, siguiendo esta última descripción institucional, desarrollaré el segundo programa con estas características, creado también por el MIDES, inmediatamente después de finalizado “Trabajo por Uruguay” y que lleva un nombre muy similar.

5.4 2008-2018: El Plan de equidad y programa “Uruguay Trabaja”

La consolidación luego de los dos primeros años de prueba con el PANES, de atención al desempleo desde el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, será por medio del Plan de equidad, creado como la continuación de la reforma social iniciada en 2005. La conjunción de diferentes reformas en sectores claves como la tributaria o la salud y la continuación de programas de empleo transitorio desde el nuevo Ministerio de Desarrollo Social fueron la síntesis para este Plan. Forman parte ineludible del Plan de equidad la Reforma Tributaria de la Ley 18083 con la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y la Reforma de la Salud Ley 18211 con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

En particular, la reforma tributaria, según indica el documento (Mides, 2008) no es estrictamente una política social, pero tiene efectos redistributivos. Esto significó para el gobierno progresista un aspecto estratégico. Los objetivos propuestos fueron promover la equidad relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución, incrementar la eficiencia del sistema tributario y de ese modo estimular la inversión productiva y el empleo. Esta reforma y otros episodios posteriores vinculados a la tributación y la redistribución, tendrán algunas críticas sobre su verdadero impacto redistributivo.

La Red de economistas de izquierda explica que el impuesto a la renta de las personas físicas IRPF, se nutre en un 87% de rentas del trabajo y un 13% de rentas de capital (R.E.D.I.U. 2011:17), consolidando una batería de impuestos con fuerte presencia de aportes del trabajo y facilidades para el capital. Al mismo tiempo, en el marco de la misma política tributaria no ya directamente vinculada al IRPF,

El alza de los precios externos condujo a un enriquecimiento escandaloso de los terratenientes: de 2003 a 2009 el aumento de su riqueza de tierras fue de 30.790 millones de dólares (...) el Estado uruguayo solo recaudó el 1.2% de este aumento sideral de riquezas por concepto de impuestos (de 30.790 millones de dólares captó 380 millones de dólares ...) [Al mismo tiempo] “el IVA, el más regresivo de los impuestos, sigue explicando más de la mitad de la recaudación (53-54%) (R.E.D.I.U, 2011:21-22-17)

La historia tributaria de Uruguay, es pobre en episodios de reformas estructurales (Antía, 2016:304). La última reforma de estas características fue en 1974 cuando el gobierno cívico militar creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La reforma promovida por el Frente Amplio con la creación del IRPF, “(...) *grava separadamente las rentas del trabajo, con tasas progresionales (entre 0 y 25%), y las rentas del capital, con una tasa proporcional e inferior (entre 3% y 12%)*” (Antía, 2016:304).

Si valoramos las relaciones de desigualdad en relación a la tenencia de la tierra, en 2012:

La información comparativa provista por la FAO, indica que el índice de Gini de la propiedad de la tierra es de 0.79 en Uruguay, ubicándolo en el lugar 40 entre los 52 países para los que hay información, si se los ordena de manera creciente con el Gini. (...) El decil más rico de la población capta alrededor de 40% de los ingresos totales, mientras que el 1% más rico capta alrededor de 10% del total de ingresos. (...) Del total de ingresos del capital captado en la ECH, 75% es captado por el decil más rico, y el 40% por el 1% más rico. El análisis de la evolución temporal muestra que este ingreso se ha concentrado en el período analizado (...). En este proceso, el IVA irá adquiriendo una importancia de primer orden en el financiamiento del Estado partiendo del 17% (1973) hasta representar el 46% (2000) de los ingresos totales” (Amarante et al, 2012:61-64-68-74-75)

El siguiente gobierno de José Mujica entre 2010 y 2015, quiso aplicar un impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR), con la pretensión de gravar a 47.300 terratenientes poseedores del 36% de la superficie total de tierra y que representaban el 2,5% del total de terratenientes. “*Los ingresos generados por este concepto, que equivalían aproximadamente al 0.1% del PBI, se dirigirían a la inversión en el mantenimiento de caminería en las zonas rurales*” (Antía, 2016:308). El 0.1% del PBI es la cuarta parte de los que se gasta por año en Asignaciones Familiares del Plan de equidad, de la Ley 18.227. Este impuesto fue resistido por las corporaciones rurales y finalmente no fue implementado.

La descripción que realiza De Rosa (2016) sobre la distribución de la riqueza en nuestro país explica que:

La mitad de la población no posee riqueza, en tanto que el 40% de población que se ubica entre la mediana y el percentil 90, posee casi la misma riqueza que el 9% que le sigue (entorno al 37%). Dentro del décimo decil, se observa una fuerte concentración en el 1% más rico, que posee el 25,82% de la riqueza neta total, de la cual el 13,69% se ubica en el 0,1% más rico de la población. Dados los totales de población considerados, esto implica que aproximadamente 25.000 personas poseen más de un cuarto de la riqueza neta total, en tanto que 2.500 poseen casi el 14% de la misma (De Rosa, 2016, 99).

Este marco distributivo es escenario como “vida real”, -aprovechando los conceptos surgidos en la entrevista con la Coordinadora de MIDES-, evidenciando una fuerte brecha. Esta brecha será administrada por el Plan de equidad. Entre sus componentes se encuentra la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Una de sus líneas de abordaje es el Trabajo Promovido. Se delimita allí el alcance de una “(...) *propuesta innovadora que tome al trabajo como herramienta de integración en el marco de la Protección Social. Esto es, una propuesta claramente diferente de las políticas de empleo*” (Mides, 2008:58).

Este documento, retoma el aspecto mencionado en programas anteriores, de buscar una esencia trascendente en una concepción más primitiva, ontológica, a histórica en el significado del trabajo, cuando dice: “(...) *fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal*” (Mides, 2008:58). Parece querer encontrar más allá del inexorable desempleo propio del orden burgués, una ruta de identidad con el trabajo como mediación que nos define como especie, la búsqueda de un encuentro con una naturaleza oculta pero propia, independientemente de las determinaciones del orden contemporáneo.

La Ley 18240 creará el programa “Uruguay Trabaja” como un subprograma del componente Trabajo Protegido de la RAIS del Plan de equidad. El Plan de equidad, tiene objetivos similares a los expresados en el PANES, vinculados fundamentalmente a una preocupación sobre la focalización en poblaciones “vulnerables”. La acreditación como beneficiario depende de características familiares y personales, promoviendo un proceso

individualizante en el reconocimiento de la situación de pauperismo, reforzando una construcción sobre el problema que responsabiliza al beneficiario.

Cuando se crea el Plan de equidad se da de baja el PANES. Por lo tanto, cae el paraguas en el que funcionaba “Trabajo por Uruguay”. En ese mismo momento, nace en el marco del Plan de equidad, el programa “Uruguay Trabaja”. También cae el ingreso ciudadano pasándose a la modalidad de Asignación Familiar de la Ley 18227.

(...) En el año 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad se crean las afam-pe <Ley 18227> y se consolida la asignación familiar como una transferencia monetaria no contributiva. Se amplía considerablemente la cantidad de beneficiarios y, de esta forma, se alcanza una mayor cantidad de hogares, lo que fue acompañado de una mejor focalización para incidir sobre los hogares en peor situación. (Mides, 2013:143)

La admisión está sujeta a la situación de “*vulnerabilidad socioeconómica*”.

Según establece la ley, la vulnerabilidad socioeconómica se mide conforme a criterios estadísticos y tiene en cuenta factores como: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria (Mides, 2013:143).

Según describe el documento de Mides (2008), las acciones a desarrollar con este programa “Uruguay Trabaja” están sustentadas en tres pilares. a) el valor público de actividades que priorizan instituciones públicas; b) “*Desarrollo de programas de promoción social a las y los trabajadores mediante una línea de intervención que atienda los factores personales y familiares que inhiben o dificultan el ingreso al mercado de trabajo (organización familiar, violencia doméstica, conductas adictivas, problemas de salud, ejercicio de derechos*” (Mides, 2008:59); c) Desarrollo de programas de capacitación laboral.

Queda definido con la Ley 18240 y el decreto 222/008 que la reglamenta, el programa “Uruguay Trabaja”, que oferta un promedio de 3.000 puestos de empleo transitorio por año de 30 horas semanales durante 9 meses con “*Acompañamiento social: personal,*

familiar y colectivo para el desarrollo de procesos de integración social al mundo del trabajo” (Mides, 2008:59)

El artículo primero de dicho decreto expresa:

(Programa "Uruguay Trabaja". Alcance) El Programa "Uruguay Trabaja" integra el componente "Trabajo Protegido" del Plan de Equidad y tiene por objeto promover el trabajo en tanto que factor socioeducativo. Consiste en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral. Incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de la prestación "Apoyo a la Inserción Laboral".

Destinado a personas económicamente activas, que integren hogares en situación de “vulnerabilidad” socioeconómica, es decir que sean aceptados por el ICC. Una política de “activación” para poblaciones focalizadas según su condición de “pobreza”. En el artículo 5 del decreto de reglamentación se explican los criterios de admisión. Deben presentar declaración jurada de su nivel de escolaridad, de la situación de vulnerabilidad socioeconómica de sus hogares y de la permanencia en situación de desocupación laboral formal en el país por un período no inferior a 2 (dos) años. El nivel máximo de escolaridad admitido será el 3er. año del Ciclo Básico incompleto. El desempleo de larga duración representada en poblaciones alejadas del mercado laboral formal y con instrucción mínima, será la población que aspira convocar el programa. Estas poblaciones serán abordadas con el sentido de capacitación transversal que se describió con anterioridad y la valoración ontológica del trabajo como encuentro con la integración y la socialización. Ellos serán los que continúen recibiendo un tratamiento terapéutico para mejorar la “empleabilidad”, que explica su desempleo.

El artículo 13, establece el derecho en relación al aporte jubilatorio. El período de participación en el programa "Uruguay Trabaja" será computable a los efectos jubilatorios y pensionarios; y habilitará a la percepción de los subsidios de maternidad y por enfermedad y a los servicios complementarios que brinda el Banco de Previsión Social.

El pago quedo establecido en la Ley 18.240 en el artículo 8 como

(Prestación "Apoyo a la Inserción laboral"). - El "Apoyo a la Inserción Laboral" es una prestación que recibirán los beneficiarios del Programa, a mes vencido, por un monto máximo equivalente a BPC 2,35 (dos con treinta y cinco bases de prestaciones y contribuciones) por mes, durante un período de hasta nueve meses y mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias.

Queda claro como aquella retórica que vinculaba al programa "Trabajo por Uruguay" (programa anterior) con la dignificación desde el trabajo y acceso a los derechos como trabajador, cuando se le da continuidad con el programa "Uruguay Trabaja", se realiza esta modificación que convierte la paga, de sueldo a subsidio, vaciando el contenido más político representado en lo que significa simbólica y no simbólicamente, el sueldo, el aguinaldo, el salario vacacional y la naturaleza salarial. Esto que fue resaltado en "Trabajo por Uruguay" como virtud. En "Uruguay Trabaja" se abandona.

La evaluación realizada en 2011, valora el impacto que el programa tiene en la población sobre la que se focaliza, resaltando el valor de los componentes de "activación", tales como las nuevas habilidades, conocimientos y la mejora de su autoestima, continuando una línea de trabajo que viene siendo desarrollada desde "Trabajo por Uruguay".

(...) puede afirmarse la permanencia de ciertos resultados de efecto inmediato en los participantes ya constatados en anteriores evaluaciones de Programas Mides (Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, Uruguay Integra, etc.) como ser: la incorporación de nuevas habilidades por parte de los participantes de potencial importancia para su inclusión económica (un oficio, la mejora en el manejo de la informática, etc.), como para su inclusión social (mejora en su autopercepción y autoestima, ampliación de sus redes vinculares más próximas, aumento en la participación en organizaciones fundamentalmente entre aquellos que afirmaban no participar de ningún espacio social, etc.) (Mides, 2011:102)

Se reconoce en esta evaluación nacional, el valor del trabajo técnico como metodología de abordaje que se posiciona como una terapia de contención catártica, acompañando con la “escucha” de problemáticas propias de la vida privada y ajena al mundo laboral tales como, la violencia intrafamiliar o las adicciones. “(...) fueron atendidas desde ‘la escucha’ por parte de los E. T, seguramente favorecieron el reconocimiento por parte de los participantes de un Antes y un Después, con saldo positivo en varios aspectos de sus vidas” (Mides, 2011:102)

Para el programa se valoran los varios aspectos de la vida que se ven fortalecidos. Sin embargo, la relación de los participantes con el mundo del trabajo y el mercado formal de empleo siguió siendo un problema, independientemente de que su autoestima y sus competencias se vieran mejoradas. En algún punto parece que el programa desarrolla un tratamiento contemplativo del mercado de trabajo, con la imposibilidad de transformarlo, resignándose a una interpretación auto ilusionada, tal vez y en algún punto, similar a aquella que Marx criticaba en los neo hegelianos. Las metas de egreso laboral no eran una obligación para el programa, pero siempre es una urgencia para la clase que vive de su trabajo y fue una expectativa latente de sus participantes.

(...) en lo que respecta a resultados más concretos del Programa como ser la inserción laboral formal o bien la mejora en la empleabilidad (ésta última no “fácilmente medible” pero sí plasmada entre los objetivos específicos del Programa), los resultados son menos alentadores: la brecha de cumplimiento de la meta establecida por el Programa (15% de Inserciones Laborales Formales), es amplia ya que apenas un 3% de los participantes en 2009 lograron una inserción formal con la condición prevista de cuatro meses de sostenibilidad en el empleo. Por otra parte, la evaluación de impacto muestra que los participantes no acceden un empleo formal en mayor medida que los no participantes (suplentes), y que la duración en el empleo de los primeros respecto a los segundos es de apenas un día y medio de diferencia para aquellos que cotizaron al menos un mes. Es decir, se observan restricciones para el logro de este objetivo por parte del Programa. (Mides, 2011:102)

Por lo tanto, la mediación del programa en la vida de desempleo de los participantes, no estaría siendo un antes y un después. En este sentido, resaltamos la importancia que para

el programa adquiere el abordaje, desde talleres atendiendo cuestiones de la subjetividad e individualidad, “casi un traje a medida” como explican las autoridades, mientras que, en el escenario más objetivo, es decir, el mundo laboral de la “vida real”, se obtiene un mínimo de inserción, apenas el 3% para este programa de empleo transitorio. Casi se podría decir, que solamente hay un antes que se repite como situación luego del programa, como un “destino”, como profecía de un eterno retorno. Tal como explica Mészáros (2010) la temporalidad en el capitalismo es alterada hacia la construcción de una dimensión temporal única como necesidad ideológica por justificar su crisis estructural.

Muy vinculado a la reificación del orden, el programa incorpora la figura de un técnico “salvador” especialista en la inserción al mercado de trabajo. Este asunto, convoca en 2014 a una nueva figura al equipo de “Uruguay Trabaja”.

En el 2014 se incorpora una figura nueva, un rol nuevo que nosotros le llamamos el TIL (técnico de inserción laboral) de apoyo a la inserción laboral. Que al principio fue pensado mucho más para trabajar todo esto de la empleabilidad. Ahora ya más pensado en esto de la incorporación al mundo del trabajo (E1, 14)

El programa contempla, en el último mes de proceso, una propuesta de proyección laboral, con un rol denominado “Técnico en Inserción Laboral”. Explica la Directora:

(...) Nosotros trabajamos sobre lo que es el proyecto de vida. Entonces el acompañante social lo que hace es desde el día uno, junto con la persona, el posible proyecto de vida. El proyecto de vida no es el proyecto laboral. Eso es lo que se construye con el TIL, también el proyecto de vida incluye lo laboral, la dimensión laboral, pero es mucho más que eso. Entonces por eso para nosotros el rol determinante dentro de la intervención es el acompañante social. (E1, 21)

Sin lugar a dudas, la preocupación por la salida hacia el mercado de trabajo, que resuelva la situación de sobrevivencia del desocupado, sin que esta sea desde la dependencia del Estado, es un motor importante. Este motor ha sido determinante en la fisonomía que adquiere el programa, incorporando técnicos especialistas en la inserción, ampliando los

espacios de capacitación y manejo de técnicas para la búsqueda de empleo. Esto es una fiel representación del “paradigma de la activación”.

El Técnico de Inserción laboral es una figura que,

(...) da los talleres últimos que tienen que ver con emprendimientos productivos, cooperativas y fomentar las capacidades para el trabajo. Y sobre el final, en ese taller va conociendo a los participantes, tiene reuniones con los acompañantes sociales y con el coordinador, va viendo las fortalezas y debilidades de cada integrante, de cada participante del grupo y va evaluando hacia dónde poder dirigirlo de alguna manera (E1, 15).

En esta descripción aparece claramente la dimensión llamada “empleabilidad” y como el técnico tiene facultades para poder evaluar fortalezas para el mercado.

Entonces, en este caso puede ser: al área que tiene que ver con emprendimientos que son los menos de los casos, pocos casos y fundamentalmente lo que es el mundo laboral y lo que debería hacer el técnico de inserción laboral, que en general lo que hace es, recorren las empresas e instituciones de la localidad. (...) trata de buscar la manera de insertarlos según el perfil de cada participante (...) Al mismo tiempo sigue trabajando también con todos los demás buscando que ellos mejoren las herramientas de búsqueda de empleo (...) cómo armar un currículum, hay un taller que tiene muchas horas que es el tema de computación, cómo hacerlos por computadora, cómo mandar un currículum por computadora. O sea, cómo motivar que la persona no se quede, sino que salga en la búsqueda de trabajo también. Más allá de que también, lo que hablamos del autoempleo que sea, cooperativas o emprendimientos productivos. (E1, 15)

El relato tiene una preocupación central entorno a la actitud del participante. La frase “que no se quede”, tiene mucha significación con lo que describimos con anterioridad al respecto de cómo lograr la independencia del Estado. La activación es la clave para esta independencia, una forma de ser en torno a la educación y el disciplinamiento para aceptar la condición de asalariado contemporáneo, asumiendo la responsabilidad total de la

sobrevivencia entre mercancías. La Directora del MIDES, plantea todas las soluciones donde los responsables son los participantes, aun siendo protagonistas - como los llaman los operadores de estos programas-, lo son, pero de su nueva responsabilización. La participación en estos términos es atomización, una participación como individuo sin clase, como capitalista de sí mismo. Las alternativas están a la vista, como auto explotación, cooperativista o emprendedor, debe hacerse cargo de sí.

(...) en el programa se trabaja fundamentalmente en todas estas capacitaciones que les contábamos. Aparte el equipo técnico trabaja en todo lo que tiene que ver con las realidades laborales en sí de cumplir un horario, la puntualidad, cómo comportarse en un trabajo, cómo relacionarse con los demás. O sea, toda una cantidad de cosas que tiene que ver con el hecho de insertarse laboralmente y sostener un trabajo después. (E1, 17)

El documento de MIDES (2011) expresa claramente la necesidad de re pensar este tipo de metas y, de hecho, el objetivo superior del programa es la integración y no la inclusión laboral formal. Pero, como es ésta una preocupación de la población que participa del programa, en este sentido, el programa lo asume como parte de su evaluación. En el resumen ejecutivo de dicha evaluación se sugiere como meta del programa, la necesidad de lograr una capacitación específica que permita mejorar el desempeño en el mundo del trabajo una vez finalizado el Programa. Es por eso que el MIDES se pregunta,

¿Es probable, dadas las herramientas actualmente previstas por el Programa, el tiempo en que el mismo interviene, el perfil poblacional que constituye la demanda potencial y real del Programa, y el contexto actual y estructural del mercado de trabajo (altas exigencias formativas para el acceso al empleo formal de calidad, o bien bajos ingresos de los empleos no calificados aunque formales), que el Programa logre alcanzar su meta de inserción formal en los participantes, tal como establece su definición actual? (2011:103)

La autocrítica sobre este fracaso con un dejo de resignación, en la evaluación del programa se entiende y responde que el valor está en los “aspectos simbólicos”, educativos podríamos decir, “activadores”;

A través de la experiencia se observó la necesidad de incorporar informática como una herramienta obligatoria, tanto por su valor “alfabetizador” como por la posibilidad de reforzar, a través de ella, habilidades transversales (pensamiento lógico, aritmética, uso del lenguaje, etc.), sociales y de cooperación desde los cuales contribuir a romper “aspectos simbólicos” que hacen a la exclusión. (Mides, 2011:6)

Sin embargo, el documento también explica que tres de cada cuatro participantes se inscribieron en el Programa teniendo un empleo u ocupación precaria, siendo el programa una propuesta mejor, “*Algo más de 3 de cada 4 participantes se encuentran ocupados al inicio del Programa. Dichas ocupaciones son de tipo precarias e informales asociadas a ‘estrategias de supervivencia’ o ‘changas’*” (Mides, 2011:7). Eso demuestra la precariedad de las condiciones de trabajo.

La evaluación resalta el valor de un cambio provocado en el participante, en la mejora de la “empleabilidad”. En palabras del MIDES,

Respecto a la mejora en la empleabilidad, dado los cambios que manifiestan haber incorporado los participantes como ser el aprendizaje de un oficio, la mejora en el manejo informático, la mejora en la autoestima, etc., que ya fueron señalados, y tal como fue constatado en el cambio positivo, en términos promedio del Índice Básico de Empleabilidad, sí es probable que el Programa logre cierto efecto en los participantes. (Mides, 2011:103)

Ésta es “medida”, según este Índice Básico de Empleabilidad que ofrece la explicación de cuáles son las dimensiones de la “activación”, convocando saberes y proyectando niveles. A su vez, diferenciando el capital social y la autoestima como dimensiones que deben ser entendidas desde otro dispositivo.

Mediante el índice de Empleabilidad Básica (IEB), se analizó y comparó la distribución de los participantes. Antes y Después del Programa, en los distintos niveles de Empleabilidad contemplados por dicho índice. El mismo permitió constatar un aumento significativo en el nivel “Muy Aceptable” del IEB. Las dimensiones contempladas en la construcción del índice fueron:

Competencias Específicas (Posesión de un Oficio); Iniciativas de Autoempleo; Competencias Transversales (Manejo de ordenador o PC); Competencias en la búsqueda de empleo. En tanto índice de Empleabilidad “Básica”, no incluyó otras dimensiones como ser autoestima o capital social, las que, no obstante, fueron analizadas por separado, en otra parte del análisis (Mides, 2011:11)

Se ratifica por medio de la entrevista a Directores de Mides, esta preocupación por mejorar esto que le han llamado “empleabilidad”. Es un eje fundamental el trabajo sobre el sujeto y su transformación en este sentido. *“Nosotros estamos impulsando mucho esto de trabajar con los otros programas de la DINESIL, sobre todo porque el programa venía como muy pegado a la empleabilidad, a generar competencias o mejorar, profundizar las competencias para la empleabilidad”*. (E1, 8)

En relación a las convocatorias que el programa tiene, siendo esto una vez al año, ha permanecido, según documentos y según los entrevistados una regularidad y es que, en todos los llamados, para unos 3.000 cupos, las inscripciones superaban en varias veces ese cupo. Como ejemplo, para la edición 2009 el número de inscriptos fue de “19.000 personas” (Mides, 2011:7) y la inscripción en 2011, llegó 16.000, *“(…) La presente edición tuvo una convocatoria de 16.000 personas”* (Mides, 2011:103). La restricción viene del Ministerio de Economía, con la Ley de presupuesto, como indican fuentes de Mides y eso que este programa, *“(…) es el tercer presupuesto del MIDES, después de la Tarjeta Uruguay Social y después de INDA”* (E1, 9,10)

Con el Plan de Equidad cambia, da vuelta el nombre, empieza a ser Uruguay Trabaja en el marco del Plan de Equidad y la definición de los 3.000 cupos es presupuestaria. La ley de presupuesto nos establece que podemos llegar hasta ahí, 3.000, 3.100 cupos por año. Y venimos teniendo inscripciones en los últimos años de 20.000 para arriba. (...) Sí, más de 20.000. Unos 23.000, 25.000. (E1: 1)

Según los datos que maneja la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Mides, la población potencialmente beneficiaria es mucho mayor. Según nuestros entrevistados,

Sí, los datos que nos da DINEM a nosotros nos dicen que la población potencial participante de “Uruguay Trabaja” son unos 80.000, 100.000., 80.000 que cumplirían con los requisitos del programa (E1, 5)

La gran mayoría son participantes mujeres (7 de cada 10) de entre 30 y 49 años de edad, de bajo nivel educativo y jefas de hogar. Esto es confirmado por la Directora del Mides entrevistada en 2018.

Claramente que las mujeres son las que dentro de los colectivos tienen mayores dificultades para conseguir empleo en nuestro país. Y de hecho las mujeres son quienes más se presentan, postulan para participar en el programa en el que nosotros trabajamos. (E1: 1)

Luego de 5 años de ejecución, desde 2008 a 2013, cuando asume el Economista Daniel Olesker como Ministro de Desarrollo Social, se decide hacer una serie de modificaciones que tendrán impacto en el caudal de posibles candidatos además de jerarquizar algunos sectores por medio de cuotas.

La ley de creación del programa es 2007, en 2013 –administración Olesker– se promueve la modificación de la ley. ¿Qué se modifica? Bueno, que los que hayan pasado por Trabajo por Uruguay del Plan de Emergencia se puedan inscribir porque se entiende que es otro programa distinto, no es Uruguay Trabaja. Y establece algunas acciones afirmativas con determinados colectivos: población afro (8%) discapacidad (4%) y trans (2%). A eso se agrega que el jerarca de turno podrá disponer además un mínimo cupo para derivaciones responsables de otros programas. Nosotros tenemos un 6% del total de los 3.000 que nos derivan Uruguay Crece Contigo, los ETAF, Jóvenes en Red, violencia basada en género, los presos, DINAVI, Junta Nacional de Drogas y algún otro. (E1, 5,6)

En términos de evaluar la exigibilidad de derechos para esta población, el documento entiende que “(...) los resultados no permiten afirmar acerca de modificaciones estadísticamente significativas en la ‘exigibilidad’” (Mides, 2011:12).

En la actualidad los procesos de trabajo tienden a priorizar la capacitación en relación con las tareas operativas. Hay una apuesta a que el valor del tiempo pase por la formación. En palabras de Directora de MIDES, la rutina diaria de “Uruguay Trabaja” es,

De lunes a viernes de 8:00 a 14:00, que incluye las actividades de capacitación como un componente de capacitación que ha ido cobrando como mayor protagonismo dentro del programa año a año, reduciendo de alguna manera las tareas más operativas. Al destinarle más horas al componente educativo que es un componente que tiene como una manifestación bastante diversa. Tiene desde la acreditación de primaria que es una de las metas que nosotros después monitoreamos, todas las transversales que te puedas imaginar desde género, laboral, todo lo que tiene que ver con ciudadanía y demás hasta una capacitación específica que pretendemos les genere algunas herramientas para la incorporación al mercado laboral. (E1: 1, 2)

La capacitación, comenzó siendo en acuerdo con propuestas que hacían las propias unidades ejecutoras, que son OSC, pero en el desarrollo de estos diez años, la evaluación de esa capacitación fue negativa. Las propuestas se hicieron muy diversas y como indica la Directora de MIDES, fue necesaria la certificación de la Universidad del Trabajo (UTU), para garantizar la calidad de la capacitación. Nuevamente aparece la vinculación como en la década del sesenta, cuando con la Ley de Seguro por Desempleo de 1962, se proponía la capacitación en UTU para los beneficiarios. Sin embargo, el modelo pedagógico de la UTU es demasiado rígido en relación a los tiempos acotados del programa “Uruguay Trabaja”, como indica la Directora de MIDES,

Nosotros tenemos un acuerdo de trabajo importante con UTU. Históricamente el programa, las capacitaciones específicas las proveían las organizaciones de la sociedad civil, las ONGs o las OSCs como les decimos nosotros. Ahí hubo una evaluación de eso, bueno, llegó un momento en el que era croché lo que daban. Entonces se dijo: no, tienen que ser capacitaciones certificadas por el organismo competente, que es la UTU en este caso. Y ahí hicimos el acuerdo con UTU. El tema es que UTU tiene capacidades limitadas, porque además tenemos que pensar que estos son programas educativos que tienen que ajustarse a 8 meses que es lo que transitan los participantes en algunos casos

y 6 en otros, porque en los grupos chicos participan 6 meses. Entonces muchas veces las cargas horarias no se ajustan a ninguna de las formaciones que tiene la UTU, que son mayores. Entonces para UTU también le significa todo un problema salirse de los modelos, de los moldes, ajustarlos a estos nuestros. Que muchos de los nuestros no han terminado la primaria, no saben leer y escribir, no tienen los lentes, no ven. (E1: 2)

Cuando se refiere a “los nuestros”, claramente hace alusión a una población focalizada, identificable, que se vincula con el MIDES y que confirma concretamente la dualización de la atención al desempleo. El MIDES inaugura una nueva puerta de atención al desempleo, para esta población con ICC positivo, identificada como “los nuestros”.

En relación a esto, el MIDES trata de articularse internamente, para realizar una “trazabilidad” de la trayectoria del sujeto en el abordaje focalizado, dibujando un horizonte productivo por medio de la capacitación, para el acceso al trabajo dependiente o a la autoexploración.

Estos últimos tiempos se está trabajando mucho en lo que se llama trayectorias. O sea, la idea es que una persona que, por ejemplo, puede venir derivado, dentro de este 6% pueden venir derivados por ejemplo personas que han pasado por otros programas como puede haber sido un emprendedor o puede haber sido cooperativista y le sale Uruguay Trabaja, pero fundamentalmente la idea es que Uruguay Trabaja es un proceso en el cual a veces las personas, la idea es que se capaciten y que busquen insertarse laboralmente. Una posibilidad de salida es el trabajo dependiente generalmente, pero también puede ser generarse un autoempleo. Que puede ser un emprendimiento productivo o una cooperativa social cuando se junta con cinco o más compañeros. (E1, 8)

Según las fuentes, los talleres que se realizan en el marco de “Uruguay Trabaja”, priorizan una capacitación de cara al mundo del trabajo y el futuro empleo. Pero ese empleo no existe, entonces se capacita con componentes ideales y muy vinculados a la disciplina en el trabajo, que es común a cualquier empleo independiente de su especificidad. La búsqueda en el interior de cada participante de cuál es su deseo, su proyección y su

“vocación”, para desde allí motivar y promover emprendedores, el salto a un mercado de incertidumbres.

(...) uno de ellos es todo lo que tiene que ver con el futuro empleo, específicamente habla de lo que es la parte de economía social y se trabaja sobre cooperativismo y emprendimientos. Entonces ahí ya se trabaja en talleres con los participantes y ya se les da información sobre qué es una cooperativa social, qué es un emprendimiento. Y ahí se va detectando un poco por el propio equipo técnico que está trabajando con los participantes, posibles intereses y aquellas personas que puedan tener interés y que el equipo los vea con potencial (E1, 8)

En el interior del país, esta modalidad que prioriza la capacitación para el empleo, se ve menguada por la falta de profesores, que además tiene dificultades locativas porque no en todas las localidades hay centros de UTU. Esta complejidad trajo aparejado, articulaciones con otras instituciones vinculadas a la capacitación. En los últimos años se incorporó la articulación con el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP).

El Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), fue creado por el Decreto-Ley N° 14.869 de 1979 y modificado por la Ley N° 18.133 de 2007, que es la norma que lo regula actualmente. Tiene personería jurídica de derecho público no estatal, es dirigida y administrada por un Consejo Directivo Honorario de tres miembros: uno propuesto por el Consejo de Educación Técnico Profesional, que es a su vez el presidente, uno por el MEC y uno por MTSS. Tiene relación con poder ejecutivo vía MEC, pero vemos como comienza a articular con el Mides a partir de la carencia de profesores e instituciones aliadas en la ejecución en el interior. Explica la Directora de MIDES,

COCAP es una institución educativa que está regida por el MEC y su consejo directivo lo integra el MEC, lo integra la UTU, pero que tiene prestaciones privadas que cobra. Entonces hicimos un acuerdo de trabajo con ellos y ahí tuvimos unos años donde algunos participantes de Uruguay Trabaja hicieron unas capacitaciones bastante más calificadas, por ejemplo, de acero... cómo era... de aluminio, carpintería en aluminio se hizo atención al cliente en COCAP. (E1: 3)

Pero este acuerdo no fue fructífero. Esta institución no tenía la capacidad para atender la población del programa del MIDES. Tenían dificultad para articular y valorar la capacitación, en los términos que el MIDES entiende que debería ser.

No nos dio mucho resultado esa institución. Ellos y nosotros entendimos que no estaba preparada para recibir a población de Uruguay Trabaja. Por ejemplo, los hacían limpiar los baños cuando se iban. Y entonces ta, no llegamos a... no pudimos acordar. Nosotros tenemos acordado con los equipos que durante el espacio de capacitación participa el acompañante social como forma de no desvincularlo en la capacitación de la integralidad del proyecto. Y bueno... en las capacitaciones de COCAP no podía participar el acompañante social, entonces bueno, no había condiciones para que pudiéramos acordar y bueno... además eran muy caras, así que dejamos de hacer las capacitaciones con COCAP. Y ahí empezamos a incursionar en pedirle a las OSC que presentaran propuestas de capacitación que nosotros íbamos a evaluar. Y ahí estamos recorriendo ese camino ahora (E1: 3,4)

Como indica la fuente, esto promovió una nueva búsqueda de un formato de capacitación y acompañamiento que diera con el perfil de la población del programa. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil que vienen ejecutando el programa desde su creación⁵⁴, están haciendo pruebas y ensayos sobre dispositivos que articulen el programa con el MTSS. La Directora reconoce los esfuerzos que el MIDES viene realizando para establecer comunicación entre las propuestas de ambos ministerios.

Sí, ahora con la nueva plataforma, con Vía Trabajo, vamos a procurar este año que todos estén inscriptos en Vía Trabajo para que en el momento que las empresas demanden ellos les manden a los nuestros. Nosotros hemos venido trabajando, intentando acercarnos bastante al Ministerio de Trabajo, a la Dirección de Empleo, Eduardo Pereyra, la DINA E (E1, 16)

⁵⁴ Palabras de Directora de Mides: "Hay OSCs que son históricas desde el día 1 que te dicen, porque además yo creo que saben más que nosotros, obviamente. Y que te dicen que ellos lo crearon y creo que en buena medida tienen razón. Tenemos OSC como PLEMUU, como CLAEH, como CIEDUR, CPP". (E1, 6)

Si bien hay por un lado un reconocimiento explícito de los permanentes intentos por acortar las distancias entre el MIDES y el MTSS, también hay un reconocimiento del fracaso de esta articulación, que tiene implicancias “estigmatizantes” como población “cautiva”. Parece que desde el MIDES y sus dispositivos de abordaje se llega hasta al límite de la atención y aun así no se logra resolver la integración al mercado formal, reconociendo a su vez, lo heterónimo que se vuelve el mercado para con las políticas focalizadas de “activación” y reclamando la participación del MTSS, sobre todo en el vínculo con los empresarios. La expresión de la Directora es por demás elocuente,

(...) por ejemplo con Uruguay Clasifica estamos haciendo una experiencia interesante en el formato de trabajo protegido y en el formato de trabajo joven de poder pasar gente y que la empresa los contrate con los subsidios. (...) de ser nosotros quien haga el vínculo para que este trabajador clasificador se conecte con una empresa y la empresa lo contrate y obtenga el subsidio. (...) ese trabajo lo estamos haciendo, pero con Uruguay Trabaja viene siendo complicado. Nosotros creemos que en esto de la inserción laboral no es sólo una cuestión de la gente y de nosotros del Estado, acá está el mercado y acá están las empresas y no es el MIDES que tiene que ir a golpearle a estos, es el Ministerio de Trabajo es el que tiene que decirles: *muchachos, vamo a ver cómo hacemos pa acercar*. (...) los CEPES son poquitos, no hay en todos lados. (...), nuestra intención inicial fue tener un programa cogestionado, entre el MIDES y el MTSS. En esto de generar acumulación y trayectorias, nosotros hacemos la previa, los amasamos, los tenemos cautivos como decimos nosotros, les ponemos los lentes, los dientes, todas esas cosas, la mamografía, el carné de salud, la primaria, la alfabetización digital, qué sé yo. Bueno y después hay otro acá que inmediatamente hace otra serie de cosas, nosotros no hacemos política activa de empleo, nosotros hacemos trabajo protegido. (E1, 19)

La Directora, muestra claramente el perfil de la población focalizada, distinguiéndola de la población que accede a propuestas del MTSS y a su vez, ejemplificando dos niveles de capacitación, lo que confirma la dualización que se hace explícita en este documento. Parece que el tratamiento de MIDES es más primario, en el sentido que atiende la salud y la documentación, como un piso necesario y excluyente, para continuar el proceso de

integración al mercado. El siguiente paso será en el MTSS, donde la formación puede sostenerse sobre este piso anterior, o previo, como se indica en la entrevista. La dualización queda plasmada en ese doble nivel de atención. Ambas apuntan a niveles de formación, modificaciones de hábitos y estética que se identifican con este “paradigma de la activación”, pero, desde dos instituciones que tienen focalizaciones y expectativas diferentes, y, sobre todo, con dificultades para establecer articulaciones que faciliten el tránsito interinstitucional, si es que este tránsito significa una mejora. La cantidad de personas que ingresan por año al programa “Uruguay Trabaja” que no terminaron primaria es de 600, la quinta parte de los beneficiarios. Este dato, fue alarmante para la Directora.

En algunas oportunidades, las situaciones que se salen de lo esperable, han suscitado el surgimiento de ediciones especiales de este programa. Por ejemplo, cuando en Juan Lacaze por el cierre de la empresa Fanapel SA, el desempleo se disparó, el MIDES creó una edición especial del programa en 2018 para esa localidad. Esto demuestra la modalidad flexible y focalizada del trabajo ad doc., que refuerza la dualización a la que se hizo mención en el párrafo anterior. Según indica la fuente periodística⁵⁵, de las 260 personas que trabajaban en Fanapel, sólo poco más de una treintena han conseguido nuevos empleos, algunos a través del programa “Uruguay Trabaja” del Ministerio de Desarrollo Social.

En suma, la continuidad de estos programas de empleo transitorio consolidó una nueva forma de atención del desempleo de larga duración en el marco de un nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009) desde un enfoque neoliberal nacido del ethos empresarial. Sus características evidencian el “paradigma de la activación” como fiel que orienta y legitima su despliegue. La presencia de un abordaje personal del desempleo, promoviendo en el desempleado la responsabilidad sobre este problema y haciendo un tratamiento terapéutico y moral del asunto es elocuente. El ICC funciona como puerta de entrada, identificando con esto la admisión a esta atención para población que no es atendida desde el MTSS o los vínculos con este ministerio son escasos. Algunas experiencias como los CEPES, intentar tender puentes para evitar la inexorable

⁵⁵ Noticiero Canal 12 <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/los-extrabajadores-de-fanapel-consiguieron-una-nueva-extension-del-seguro-de-paro-que-vencia-este-jueves-1-de-marzo/>

dualización. En su desarrollo por diez años, se establecieron alianzas parciales, la mayoría muy poco fructíferas, que evidenciaban el distanciamiento de la población beneficiaria de los espacios más “clásicos”. La presencia de un técnico en inserción laboral es más que representativa y contradictoria a la vez, porque mientras los referentes institucionales y los documentos explican que no es un programa que se proponga como objetivo el egreso con empleo, entiende que, en el último mes, este técnico tiene una tarea titánica en pos de conseguir el empleo, negociando incluso con los empresarios, siendo además una deuda para las expectativas de los beneficiarios. Esto es muy contradictorio.

Queda claro cómo se instala este nuevo “paradigma de la activación”, a tal punto que se priorizará el aprendizaje en elementos transversales comunes a todos los empleos como si se trabajara desde una construcción abstracta. Esto redimensiona la importancia de la actitud y la moral del trabajador, porque como el puesto de trabajo de la “vida real” no existe, se aborda al beneficiario desde la abstracción de cómo sería trabajar, colocando todo el peso de la transformación en la dimensión personal, porque el individuo pauperizado está allí, sin poder moverse con la facilidad con la que si lo hace el capital. Este mecanismo moralizante y disciplinador, encuentra en el tratamiento de la subjetividad el lugar para atender el desempleo y a su vez, rompe ideológicamente con la temporalidad eternizando los problemas de la sociedad capitalista como parte de un escenario natural inmodificable como expresión ideológica atemporal (Mészáros, 2010)

5.5 Creación de INEFOP 2008-2018 y modificación del Seguro por Desempleo.

La ley 18406 es la que da origen al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional como persona de derecho público no estatal de carácter tripartito (representando a los trabajadores sindicalizados, los empresarios y el Estado), con el objetivo de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. Este Instituto administra los fondos del FRL que se describen con anterioridad y es órgano asesor del poder ejecutivo en materia de empleo y formación. Diseña y gestiona el programa de formación profesional para desempleados o grupos de personas con dificultades de inserción laboral. Esto último es textual de la Ley y resulta difícil identificar en que se diferencia un desempleado de una persona con dificultades de inserción laboral. Sin dudas esto tiene un componente no clásico novedoso, en tanto, ¿parece que hay una población desempleada sin dificultad de inserción?

También tiene entre sus cometidos, brindar apoyo crediticio y seguimiento técnico a las iniciativas de emprendimientos productivos generadores de empleo, pudiendo financiarse esto desde el propio FRL. Promueve la creación y participación del diseño de un sistema de calificación de conocimientos y acreditación de competencias laborales. También la formación continua en el marco de la negociación tripartita de financiación en propuestas que despierten el interés colectivo. Entre sus cometidos está investigar el mercado de trabajo para divulgar resultados contribuyendo a una eficaz orientación laboral.

El MTSS tiene un espacio digital llamado Vía Trabajo⁵⁶ (VT). En él se sintetiza la información vinculada a la búsqueda y capacitación para el empleo. Según dice el sitio, *“Vía trabajo es una plataforma de servicios vinculados a la información, orientación, capacitación e intermediación laboral. Busca dar respuesta a las dinámicas actuales del mercado”*. El portal está pensado para recibir por vía informática, información de trabajadores, empresarios y empresas destinadas a capacitar trabajadores. Se puede registrar allí la experiencia laboral y formación personal, intereses de capacitación y empleo, postularse a ofertas laborales y actualizar datos desde cualquier lugar con acceso a Internet, al mismo tiempo se accede a información. Esto se debe a una articulación con otras propuestas del propio Ministerio como los Centros Públicos de Empleo (CEPE), pues por medio de la plataforma Vía Trabajo los empresarios o quienes busquen

⁵⁶ <http://viatrabajo.mtss.gub.uy/viatrabajoweb/servlet/inicio>

trabajadores desocupados, podrán iniciar una solicitud de personal y contactarse con el Centro Público de Empleo de su localidad, acceder al servicio de Preselección de trabajadores/as y beneficios de programas de empleo y/o formación. Por último, en este espacio web también se podrán registrar las Entidades de Capacitación que deseen ofertar cursos al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Como se hizo referencia en el párrafo anterior, los CEPE, forman parte de esta articulación. Están diseñados para coordinar y prestar diferentes servicios. Uno de sus objetivos es facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, en el sector privado-formal de la economía. *“(...) desde una perspectiva de desarrollo local, se reconocen y aprovechan recursos y capacidades existentes en la zona, contribuyendo a su mejoramiento y consolidación”*⁵⁷. Las tres áreas programáticas que desarrollan los CEPE son (Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional y Emprendimientos Productivos). Estos fueron creados a través de convenios entre el MTSS-DINAE y las Intendencias Departamentales. Le brindan a los trabajadores desocupados herramientas para facilitar el acceso al mercado laboral: Información; Orientación Laboral (individual y en modalidad taller); Intermediación Laboral con ingreso gratuito de su currículum en Vía Trabajo.

También brindan servicio a los empresarios pues se proponen apoyar la creación de nuevas unidades productivas de pequeño y mediano porte, en especial las recuperadas y/o en proceso de reconversión. Apoyan la búsqueda y preselección de trabajadores para empresas a través de un sistema de Intermediación Laboral. Hay 28 CEPES en todo el país, seis en Montevideo, dos en Canelones, dos en Río Negro, tres en Mercedes y uno en cada capital del interior.

El programa “Objetivo empleo”, es un componente del Plan de Equidad del Programa Pro-Trabajo ejecutado por el MTSS a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). Este programa brinda un incentivo a las empresas que opten por contratar trabajadoras/es que cumplan con las siguientes características: Hombres y mujeres entre 18 y 65 años; Hasta 2º año de bachillerato (5º de liceo incompleto) o su equivalente;

⁵⁷ <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/centros-publicos-de-empleo>

Desocupados/as formales por un período no inferior a 1 año u ocupado laboralmente por período inferior a 90 días (durante el año de su desocupación). También tiene requisitos formales con las empresas como estar en planillas de MTSS y estar al día con obligaciones tributarias y leyes sociales.

El programa es un intermediador entre la oferta y la demanda de trabajo. Aparece claramente aquí la diferenciación a la que se hizo referencia para corroborar la dualización. La escolaridad y el tiempo de desvinculación con el mercado formal de trabajo es distinto que para ingresar a “Uruguay Trabaja” del MIDES. El requisito para el acceso, en este caso, es haber cursado 5to año de liceo y tener menos de un año de desvinculación al mercado. Es claramente una puerta para atender a desocupados que ya han sido medidos en sus trayectorias personales por la regla de la “verdad y la justicia” del mercado y sus “niveles de empleabilidad”.

La propuesta de atención al desempleo, con características de “social inversor” (Giddens, 2000) tiene programas para mayores matices del desempleo. En el marco del INEFOP se desarrollan los cursos PRO: Pro Mujer, Pro Joven y Pro ClaDis. Estos programas vienen con una identidad y forma de trabajo desde 1997. Aquí se encuentran propuestas destinadas a mujeres, jóvenes entre 17 y 29 años y personas con discapacidad. Está destinado a la capacitación específica en rubros con salida laboral prevista, pues, las Empresas de Capacitación (ECAS) deben articular con empresas inserciones laborales genuinas con duración de al menos 3 meses y 1 día y pasantías de aprendizaje en las mismas. Para la ejecución de estos programas, surgen otros requisitos que construyen otro perfil de beneficiarios. Ya no aquellos con bachillerato en curso y menos de un año de vinculación con el mercado formal, sino, menores niveles de educación como primaria completa para cursos del tipo C3 destinados al rubro construcción, hasta cursos con ciclo básico completo en rubros como Call Center. Lo que colocan los cursos Pro, es la diferenciación de atender poblaciones focalizadamente por dificultades de acceso debido a su condición de joven, mujer o persona con discapacidad.

La individualización a partir de rasgos peculiares también es una forma de explicar el mercado de trabajo como metonimia, es decir, a partir de un atributo personal y no estructural. La incapacidad para regular o interferir, permite la exacerbada jerarquización

sobre la formación de los sujetos, a partir de un diagnóstico que los responsabiliza de su fracaso, por ser quienes son, más allá de ciudadanos.

También existen programas para los trabajadores rurales como capacitaciones en rubros vinculados al trabajo rural, atendiendo a los asalariados rurales. La peculiaridad de la cadena de valor agregado agraria hace que muchas de estas experiencias tengan componentes excepcionalmente locales. Sin embargo, todos los cursos cuentan con presencia de espacios sobre equidad de género. Entre sus propósitos también está el desarrollo local en redes y asociaciones. El Programa se dirige a los trabajadores que viven en el medio rural o que trabajan en actividades agrarias con un abanico muy amplio de admisión.

Otra propuesta en el marco del MTSS, es el Fortalecimiento de empresas pequeñas y micro-emprendedoras. Funciona como un programa de apoyo económico y de capacitación para sus directores y trabajadores, con la intención de mejorar la competitividad. Está destinado a directores y trabajadores de micro y pequeñas empresas hasta 19 personas ocupadas incluyendo sus directores y que su facturación no supere los 10 millones de unidades indexadas en el último ejercicio económico. “Emprende Uruguay”, por ejemplo, que funciona como apoyo económico para el desarrollo de ideas empresariales que agreguen valor al mercado, está pensado para titulares de micro y pequeñas empresas o en proceso de formación. El MTSS también tiene un programa de capacitación para empresarios, que busca profesionalizar la gestión destinado a empresas con menos de 20 personas ocupadas. Otro mecanismo de capacitación que tiene el MTSS está destinado a trabajadores en actividad, por medio de convenios con empresas u organismos públicos y privados. La figura del emprendedor es reafirmada como mecanismo de salida al problema del desempleo. Su promoción evidencia el rol que tiene y significa como creador de autoempleo.

El espíritu empresarial y las posibilidades jurídicas de convertir a los trabajadores en empresas hace de esta figura el ejemplo de la responsabilidad personal. Hacerse cargo de sí mismo es imaginarse capitalista de sí mismo. Supone un halo de una falsa libertad en las decisiones, cuando está más determinado que nunca por la mundialización de la economía. El MIDES también promocionará esta figura del emprendedor, pero más vinculado al cooperativismo y para rubros de servicios de limpieza en general,

clasificación de residuos o artesanos. Los ministerios comparten el paradigma del ethos empresarial, pero para poblaciones distintas, dualizadas a partir de sus propuestas.

Por último, el programa más clásico en la historia del desempleo en el país para trabajadores que pierden el empleo formal. El Seguro por Desempleo, que, habiendo sido creado a mediados de siglo XX y como una simple remuneración en la emergencia, deviene en la actualidad como programa que busca la reconversión laboral y la ampliación de conocimientos del trabajador para la reconversión laboral, como adaptación a la metamorfosis laboral y atado a sugerencias de modificación (Amarante y Brucheli, 2008). La ley 18399, fue la última modificación recibida a una prestación, pensada en la década del treinta del siglo pasado, surgida formalmente en 1958 y modificada en 1962 y 1981. Textualmente el artículo 2 de dicha ley 18399 explica:

La prestación por desempleo consistirá en un subsidio mensual en dinero que se pagará proporcionalmente a los días de desempleo dentro del correspondiente mes del año, a todo trabajador comprendido en el presente decreto-ley, que se encuentre en situación de desocupación forzosa no imputable a su voluntad o capacidad laboral.

Más adelante, en el artículo 7 aparece una modificación que a nuestro juicio resulta sustancial para identificar características del “Estado Social Inversor” (Giddens, 2000) en una política de tipo clásica, pero re perfilada a inicios de siglo XXI.

Con remuneración mensual fija o variable, será el equivalente a los porcentajes que se establecen a continuación, del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal: A) 66% (sesenta y seis por ciento), por el primer mes de subsidio. B) 57% (cincuenta y siete por ciento), por el segundo. C) 50% (cincuenta por ciento), por el tercero. D) 45% (cuarenta y cinco por ciento), por el cuarto. E) 42% (cuarenta y dos por ciento), por el quinto. F) 40% (cuarenta por ciento), por el sexto.

La flexibilización laboral, el desempleo de larga duración y la velocidad de la metamorfosis del mundo del trabajo no permiten el tiempo de espera que, sí le permitía

al desempleado en emergencia temporal de mitad de siglo y, por lo tanto, en la actualidad, el dispositivo lo debe promover hacia la nueva formación, o se volverá un dependiente del Estado sin retorno al mercado. El motor de esta promoción activadora es despertar la emergencia y la desesperación del desocupado con una paga del subsidio cada vez más pequeña. Los seis meses de pago, no solo dependen de la concurrencia obligatoria a espacios de capacitación por parte del trabajador, sino que además la paga va decreciendo, comenzando próximo al 66% de su último sueldo, para ser en la última paga, próximo al 40%. Esto es una clara penetración del “paradigma de la activación”.

A su vez, tiene la facultad para extender el seguro por más de seis meses, en situación de alta capacitación como lo describe el artículo 10. *“Facultase al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general y por un plazo no mayor a un año, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional”*. Supone escenarios diversos, atento a peculiaridades del perfil del desempleado, de características locales, temporales, coyunturales, que habilitan excepciones, esto es sin dudas correr el velo de la ignorancia que describe Rosanvallon (2011) y la actuación de un tipo de Estado que se sale del modelo “clásico” para volverse “social inversor” (Giddens, 2000). Ejemplo de esto fue la decisión en 2018, de la Cámara de Senadores habilitando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para extender los seguros de paro a trabajadores de la Compañía Nacional de Cementos, la Fábrica Nacional de Papel (Fanapel), la Cooperativa de Trabajadores Cerámicos Olmos y Envidrio.

Como una novedad más de la re-calibración (Pierson, 2006) del Seguro por Desempleo hacia el “paradigma de activación”, es la obligatoriedad de participar de cursos de actualización, capacitación y reconversión laboral, perdiendo el derecho a reclamar la indemnización si no participa de estos espacios. Socializando el costo de la reconversión que el capital necesita para sostener su tasa de lucro, involucra de forma responsabilizante al trabajador, obligándolo a aportar económicamente para los cursos cuando está en actividad y obligándolo a capacitarse cuando está desempleado. Las propuestas del MTSS tienen la misma intención activadora que el MIDES, portando conocimientos y promoviendo salidas individuales, o micro emprendimientos.

En este sentido, su diferencia está en el perfil de la población que participa de estas propuestas en relación a la participación en programas de Mides. La irrupción del “paradigma de la activación” es parte de la propuesta del MTSS que ahora es complementada por la propuesta de MIDES. El sistema de atención al desempleo parece agregar nuevas propuestas dualizadas para población que no estaba participando de otros programas, sin desandar lo anterior. El Seguro por Desempleo, por ejemplo, no es desmontado, pero ahora, ha sido recalibrado con una dosis de “activación” y convive con decenas de nuevas propuestas focalizadas. Es una matriz híbrida y complementaria, dualizada y con la característica central del marco paradigmático en torno a la activación.

5.6 Creación de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral del MIDES: 2010-2018 (DINESIL)

El MIDES cuenta con una Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) como responsable en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos, que procura fortalecer la integración al mercado de empleo.

(...) la oferta de la DINESIL en este momento son cuatro divisiones más una división de planificación. De esas cuatro divisiones, una es Trabajo Promovido, que es en la que estamos con M, yo soy la directora y M un compañero de Uruguay Trabaja. En la división de Trabajo Promovido está Uruguay Trabaja, Uruguay Clasifica y un área que tiene fundamentalmente la primera experiencia laboral en el sistema público, el programa PEL: Primera Experiencia Laboral. Jóvenes que tienen su primera experiencia formal de trabajo en el Estado. Es un programa por derivación de los programas del MIDES fundamentalmente y algunos del INAU con un proceso de selección y acompañamiento de los jóvenes en su ingreso. Tenemos unos 250 jóvenes todos los años que ingresan al sistema público (...) Pasantías de un año en el marco de la ley de empleo juvenil. (E1, 7)

La DINESIL, se organiza en cuatro divisiones: a) Proximidad Laboral; b) Trabajo Promovido; c) Emprendimientos productivos y Redes; d) Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos. Cada división tiene a su cargo diferentes programas y propuestas, de alcance local, regional y nacional. La mayoría de los programas se desarrollan en todo el territorio nacional y en articulación con los actores locales. Cuenta con cuatro ejes transversales de trabajo, estos son: a) proximidad laboral y promoción de derechos; b) formación y trabajo; c) comercialización, redes y negocios inclusivos; d) valores cooperativos y cultura del trabajo. “(...) *la economía social -haciendo foco en las personas y colectivos en contexto-, prioriza la integración al mundo del trabajo a través de estrategias de tipo asociativas, colectivas y cooperativas*”⁵⁸.

⁵⁸ <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/58454/3/innova.front/direccion-nacional-de-economia-social-e-integracion-laboral-del-mides>

En la descripción de sus objetivos, está la inclusión laboral vista como integración social, con una estrategia de trabajo territorial sobre promoción de derechos de personas en “situación de pobreza”, esto último quiere decir que se utiliza el Índice de Carencias Críticas (ICC)

La DINESIL cuenta con programas que proponen el fortalecimiento de capacidades y competencias dedicado a mejorar las estrategias de inserción social, capacidades y competencias específicas de “personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica”, desplegando peculiares programas que por ejemplo atienden esta dimensión en el mundo rural. El “Programa Estrategia Ruralidad” promueve y orienta a las personas que integran la población rural que se encuentran en condiciones de “vulnerabilidad”. También se promueve el desarrollo de estrategias cooperativas, en el marco del Programa “Promoción y Desarrollo de Cooperativas Sociales” con el objetivo de la promoción de oportunidades de desarrollo e inclusión social y económica de personas (y grupos de personas) en “situación de vulnerabilidad socioeconómica” mediante la formación, capacitación, formalización y registro de cooperativas sociales.

Explica la Directora, que la división de “Cooperativas Sociales”, se consolida en el marco de la Ley de Cooperativas, Ley que desarrollaremos en un subcapítulo siguiente.

(...) en este momento con unas 500 cooperativas. La división Emprendimientos Productivos y Redes que es fortalecimiento de emprendimientos y todo el tema de comercialización y la marca PROVAS. PROVAS, procesos con valor social, no productos sino procesos. (E1, 7)

Sin embargo, en la actualidad para la Directora de MIDES,

Con las decisiones que viene tomando la Dirección nuestra con respecto a las cooperativas (no intentar crear nuevas cooperativas) sino en realidad intentar reforzar las que hoy hay porque algunas de ellas están sin contrato. Entonces no vamos a seguir generando nuevas sino derivarlas a las que hay, fortalecerlas. Cada vez menos la cooperativa es una posibilidad para los participantes (E1, 16)

En relación a esto la Directora hace referencia a la necesidad de regular el mercado, o de construir situaciones artificiales para que los emprendimientos y las cooperativas puedan sostener la competencia en la edad de la mundialización de la economía y cuestiona la responsabilidad de lo que significa no generar falsas expectativas sobre esto.

(...) sería una gran irresponsabilidad seguir haciendo cooperativas para que después no tengan laburo. Entonces yo creo que hoy más que nada tiene que ver con generación de algo por cuenta propia que ahí sí el MIDES, la DINESIL está como impulsando y comprometiendo mucho más presupuesto y desarrollando toda la línea de comercialización porque también vos formas el emprendimiento, lo apoyas, le das el apoyo económico, la capacitación y demás, pero si no se generan espacios de comercialización, alguien no los genera, salir a competir al mercado es como, olvidate. ¿Qué voy a competir con todos los productos chinos? Imposible. Si alguien no te genera condiciones casi que artificiales (E1, 16)

Es claro el diagnóstico de la Directora al respecto de la distancia de estos emprendimientos para lograr competir en el mercado. El mercado, a raíz de esta reflexión, es notoriamente aceptado como tal, resignando cualquier posibilidad de regulación. La omnipresencia heterónoma del mercado vuelca todo el entusiasmo transformador y la responsabilidad del cambio en el sujeto. Pero para la Directora, un factor determinante es la decisión de la población beneficiaria, que lejos de incorporar este espíritu emprendedor, prefiere obtener un empleo y ser dependiente. Al parecer la promoción del emprendedurismo no es tan fácil de legitimar.

Sigue siendo el empleo porque además la gente sigue optando, si le das a elegir entre empleo, emprendimiento o cooperativa, todos te van a decir: yo quiero ser empleado. Todos. Yo creo que no debe haber, salvo alguno, (...) Es que prácticamente todas las personas que pasan por el programa quieren trabajar y tener un ingreso. O sea, el tema del emprendimiento es una alternativa de supervivencia (E1, 16)

El Programa “Promoción y Desarrollo de Emprendimientos Productivos” está dedicado a fortalecer la gestión, producción, comercialización y el acceso a recursos (financieros,

materiales y tecnológicos) de aquellos emprendimientos productivos llevados adelante por “personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza”. “A partir de 2015 vuelve la Dirección de Economía Social, entonces ahí comienza a tomar una nueva fuerza esto del emprendedurismo, el cooperativismo, como diversas oportunidades, no sólo el empleo” (E1,8).

En esta misma línea trabaja el Programa “Redes y Comercialización” como un dispositivo de promoción y fortalecimiento de las personas que desarrollan emprendimientos, con el objetivo de mejorar la integración a estructuras productivas y circuitos comerciales.

Como se indicó con anterioridad, las cooperativas que promueve el MIDES en el marco de la dualización, permiten el ingreso solo a “personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza”, diferenciados de aquellos emprendedores con bachillerato convocados por el MTSS.

El espíritu empresarial del emprendedor está presente en ambas propuestas, pero, para perfiles diferentes de población. El sitio digital de DINESIL refiere a que la integración es “*en clave de economía social*” y define un perfil de población a ser atendida, caracterizada por su “(...) *condición de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial asociadas al mundo del trabajo*”. La misión de dicha dirección es la ampliación de espacios de integración comercial promocionando, priorizando actividades asociativas y colectivas como la modalidad de cooperativa. Vincula este tipo de emprendimientos con una esfera “solidaria” llamada “economía social”.

El programa “Uruguay Clasifica”, se propone la inclusión social de las personas y familias clasificadoras de residuos. Puede profundizarse en relación a la creación de una cadena de valor agregado en torno al reciclaje en Mariatti, 2012; Sarachu et al, 2010.

Importa aquí resaltar las características del programa y sus componentes de activación. Su condición de trabajadores como describe el documento electrónico, es con la responsable tarea de ser los “(...) *primeros agentes ecológicos*”. Este programa también se desarrolla con la modalidad de emprendimientos colectivos, en condiciones dignas y decentes de trabajo de forma auto gestionada y colectiva. En muchos casos formando

cooperativas a partir de la Ley de Cooperativas y la creación de INACOOOP, articulándose MIDES e INACOOOP, para financiar la capacitación de recicladores.

La creación de Cooperativas y el estímulo a emprendedores está ligada a la creación del “Monotributo Social”. La intención sería activar a la población para que al reconocer un espacio de mercado donde poder ofrecer un servicio, redunde en una solución laboral para el desempleado de larga duración. El “Monotributo social” fue creado a inicio de 2012, con la Ley 18874. Según el MIDES, el “Monotributo Social” surge a iniciativa del ámbito de Formalización para la Inclusión, y contemplando las sugerencias de emprendedores/as vinculados al Programa de “Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos” del Ministerio. Puede recordarse la resistencia de la izquierda cuando se creó la figura de la empresa unipersonal con la Ley 16713 en los años noventa⁵⁹ y compararse con esta promoción de la empresa unipersonal del “Monotributo Social”⁶⁰.

Sin embargo, es pertinente diferenciarlas a pesar de representar ambas el espíritu empresarial, el paradigma individualizante y activador, promoviendo el hágase cargo de mismo y como alternativa para el ajuste. La figura de la Unipersonal habilitó la contratación de empleados dependientes del empresario Unipersonal, lo que en algún punto facilitó el crecimiento de formas de tercerización como estrategia de reducción de costos desde la década del noventa en adelante, mientras que el Monotributo social, no habilita esta posibilidad de que entre los cooperativistas monotributistas pueda haber relaciones de subalternidad, dependencia o contratación de unos a otros. Esta diferencia puede ser una clave para comprender las distintas posiciones y apoyos que las propuestas tuvieron desde la izquierda.

Según explica el MIDES desde la documentación que difunde la propuesta, es un tributo único que permite la formalización de pequeños emprendimientos productivos o de servicios ante BPS y DGI de personas que integran hogares en “situación de

⁵⁹ “Olesker: Fue la acentuación, en Uruguay la flexibilidad laboral tuvo 3 grandes momentos, el primer momento en el 92 cuando Lacalle decide no convocar más a los Concejos de Salarios, el segundo es la ley 16.713 conocida como la ley de las AFAP que además de introducir un sistema flexible en las jubilaciones se acuerdan que introduce la idea de las unipersonales como forma de contratación de trabajadores, tickets de alimentación, esto en el año 96 en el primer año del segundo período de Sanquineti (...)” Entrevista Radio 36 (2004).

⁶⁰ “Olesker destacó algunos elementos que deberán ser consolidados durante su gestión. El Sistema Nacional de Cuidados; el Programa de atención a personas en situación de calle; la tarjeta Uruguay Social; la atención en violencia doméstica y de género; el Monotributo Social MIDES; el cooperativismo; los programas Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias y todos los planes vinculados a los ciclos de vida”. Página web de MIDES (2001) <http://www.mides.gub.uy/13037/olesker:-reforma-social>

vulnerabilidad socioeconómica”. Tal como relatábamos en el marco conceptual del primer capítulo, se alimenta esta idea del trabajador capitalista de sí mismo en este caso un “capitalista” con ICC. El “Monotributo social” tiene la flexibilidad de poder suspender la actividad en los meses en que no se trabaja cuando es zafra y en esos meses no pagar tributos.

De este modo se logra incluir en la economía formal y en su relación con cualquier empresa privada, organismo o institución pública, estatal o no estatal, o consumidor final, pues logra responsabilizar al trabajador de su propia carga social, ahora como empresario de sí. Es una manera de formalizar la economía, que además tiende la bancarización de las transacciones y el pago de sueldos. Todos pueden comprar bienes o contratar servicios a monotributistas sociales de MIDES, ellos venden su capital que es su propio trabajo. El desempleado es reconvertido como emprendedor cooperativista y formaliza su precariedad. Es para el Ministerio una estrategia para lograr la “integración”. Los monotributistas deben ser mayor de 18 años e integrar un hogar que se encuentre bajo la línea de pobreza o en condiciones de “vulnerabilidad socioeconómica”, identificando la población que este Ministerio atiende. Como indica el artículo 1 de la mencionada Ley,

Será condición para estar incluido en el presente régimen que todos los integrantes de los sujetos antes mencionados integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza que determina el Instituto Nacional de Estadística, o integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Pueden ser empresa con un integrante o en asociación de varias personas sin que tengan entre si relaciones de dependencia. De esta forma se promueven emprendimientos cooperativos con posibilidades muy plásticas de adecuación a cualquier necesidad del mercado. La cantidad máxima de integrantes para los emprendimientos asociativos, sociedades de hecho, es de 5 integrantes. La inclusión en el sistema de seguridad social se realiza, abonando únicamente un aporte reducido al BPS. El aporte se paga en forma progresiva comenzando con un 25%, pasando luego al 50% y al 75%. Recién después de transcurridos 36 meses de actividad se comienza a pagar el 100% del aporte.

Si bien los tres grandes programas del área o subdivisión “Trabajo Promovido”, son: “Uruguay Trabaja”, “Uruguay Clasifica” y “Primera experiencia Laboral”, se agrega un cuarto proyecto que atiende a poblaciones extremadamente focalizadas, que se llama “Foco” y trabaja en la capacitación de personas que asisten a los refugios de MIDES, generalmente con menores a cargo o que integran el programa “Uruguay Crece Contigo”. En este programa “Foco” la dimensión individualizante está muy presente, la Directora lo describe como “(...) *programitas hechos a la medida con capacitación para la inserción laboral*” (E1,8).

Si se pudiera ubicar un ejemplo que represente el espíritu de ésta preocupación por el desarrollo de una subjetividad emprendedora, de un “alma cambiada”, que asuma *hacerse cargo de sí misma*, como describíamos en el capítulo primero al referirnos a la activación, nos parece elocuente este ejemplo de la Directora de MIDES, pero además resulta significativo como explicación que da cuenta de pormenorizados supuestos de la vida familiar.

Esta señora que va a la feria, yo pongo siempre ese ejemplo, esta señora además de cobrar la TUS, la AFAM, alguna pensión por discapacidad de alguno de los gurises, la jubilación o pensión del viejo o la vieja que vive en la casa, yo qué sé. (...), la mujer va todos los viernes a la feria de Larravide, tira un trapo en el piso y vende algunas cosas que consiguió capaz su marido o pareja en la calle recolectando ¿no? Si nosotros, por el pasaje por el programa logramos que esa persona además de terminar la escuela si el marido le pegaba que haga la denuncia y demás, (...) escolarice a los gurises si no estaban escolarizados, logramos que tenga los lentes si los necesitaba o tenga los dientes y además la podemos conectar con el programa de emprendimientos y además tenía cierta actitud emprendedora porque iba todos los viernes a la feria y logramos que en lugar de tener un trapo tirado en el piso, tenga una mesita, esté sentada, tenga una sombrilla para los días de sol, sepa manejar un poco mejor los precios, aunque en realidad esta gente tiene un manejo bien importante de la economía más pequeña, más micro. Bueno, le habremos cambiado algunas condiciones. Seguro que lejísimo de sacarla de la pobreza, lejísimo de que vaya a sacar un empleo, capaz que nunca lo va a poder conseguir y capaz que la vamos a tener que seguir

sosteniendo y subsidiando una cantidad de aspectos, pero quedó en otras condiciones (E1, 9)

La extensa cita es colocada por la riqueza de su expresión. Primero por que coloca en el relato en primer lugar el vínculo con el MIDES por medio de las prestaciones. Siendo un ejemplo ocasional, la entrevistadora trae con naturalidad el perfil habitual de población, queriendo representar el universo de población que el MIDES atiende e identifica como “su población” con ICC. Luego abre un abanico de dimensiones posibles a ser atendidas, desde la violencia de género hasta, la atención bucal y el emprendedurismo. Rescata el valor de la contabilidad y la micro economía que llevan adelante en sus tareas de trabajador precario, informal, de auto-explotación, como un camino a fortalecer. Coloca la importancia y la preocupación de un abordaje educativo que le sugiera una nueva actitud como modificación del beneficiario frente al mercado inmodificable. Asume a conciencia la imposibilidad de “sacarla de la pobreza” a esta población, lo que resigna cualquier objetivo propuesto desde el MIDES en ese aspecto y asume en este caso la feria, que representa el mercado, como ámbito natural, donde la única posibilidad del abordaje social está en adiestrar al sujeto para mejorar la venta de sí mismo, que es su capital.

Esta es la preocupación hegemónica en los programas de atención al desempleo, una resignada interpretación del mercado de trabajo, que fuerza un abordaje terapéutico, individual, responsabilizador y focalizado, a partir de una psicologizada explicación del pauperismo y la llamada cuestión social.

5.7 Creación del Programa Jóvenes en red y Yo estudio y trabajo. Los “Ni-Ni” y los “Si-Si”.

El desempleo a nivel juvenil tiende a ser mayor casi que como regla general. Para el Instituto Cuesta Duarte,

En el caso de los jóvenes, considerados como los menores de 25 años, la brecha entre las tasas de empleo y desempleo respecto a la de los mayores de 25 años son mucho más grandes aún. En el caso del desempleo, las tasas de desocupación de los más jóvenes se ubicaron entre 3,8 y 4,8 veces por encima de la de los mayores de 25 años en los últimos 30 años. A diferencia de lo que sucede con las brechas de desempleo entre hombres y mujeres, en este caso, las mismas no han mejorado, sino que por el contrario empeoraron en la última década, desfavoreciendo claramente a los más jóvenes al momento de conseguir un empleo. (ICD, 2017:5)

El Ministerio de Desarrollo Social en agosto del año 2012, promovió la creación de un programa que atendiera el desempleo de larga duración de jóvenes desde el Programa denominado “Jóvenes en Red”. Los objetivos institucionales trazados son “(...) *promover el ejercicio de derechos de adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años que estén desvinculados del mercado formal de trabajo y del sistema educativo sin haber culminado Ciclo Básico*” (Web MIDES, 2012). Con cinco objetivos específicos:

I) Mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones. II) Fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales. III) Desarrollar oportunidades y habilidades para la integración y participación social con autonomía. IV) Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de sus trayectorias educativas. V) Elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo” (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014: 6).

La creación de este programa surge de una mesa intersectorial de trabajo entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), actualmente también participa el Consejo de Educación Secundaria (CES) que en un principio no estuvo.

La estructura organizativa está distribuida por una comisión interinstitucional representante de las instituciones que integran la mesa y tiene la responsabilidad de la política del proyecto. El programa a su vez cuenta con un grupo de coordinación técnica central, que abarca áreas como: social, educativa, laboral y territorial, aquí se gestionan y coordinan las actividades (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

Es un programa de inserción socio-institucional, para jóvenes y desarrolla actividades en nueve departamentos, ellos son Rivera, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo, Montevideo, Artigas, San José y Canelones. La población objetivo del programa son jóvenes desertores del sistema educativo, entre 17 y 24 años, que no desarrollen ninguna actividad comercial. Se busca la promoción y el ejercicio de sus derechos.

Los y las jóvenes deben estar desvinculados de la educación formal hace más de un año y que no hayan completado ni estén cursando ciclo básico. Se incluye a quienes trabajan informalmente generando un ingreso (cuidando coches, venta ambulante, etc.), a quienes trabajan sin percibir ingreso (tareas del hogar, cuidado de familiares, etc.), y fundamentalmente que se encuentren en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”. Una vez más el ICC nos recuerda la dualización de la atención al desempleo por medio de MIDES.

La captación de la población objetivo se hace a nivel territorial, en aquellos barrios donde la política social tiene territorialidad, como por ejemplo oficinas territoriales, organizaciones no gubernamentales asociadas, referentes comunitarios, etc. La segunda revisión es el tamiz del ICC de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES.

El trabajo en territorio es realizado por 44 equipos técnicos interdisciplinarios que desarrollan un proyecto socioeducativo individualizado, proponiendo actividades grupales, educativas, culturales, de apoyo pedagógico, orientación vocacional. El programa también cuenta con un equipo técnico especializado para acompañar situaciones de consumo problemático de sustancias, salud mental, dificultades en aprendizaje y violencia basada en género y generaciones. (MIDES, 2018)

El número de jóvenes beneficiarios en 2012 fue de 1.878 y en 2014 de 3.340 distribuidos por todo el país. El desarrollo de las propuestas tiene como horizonte un proyecto socioeducativo personal, con actividades educativas, culturales, y orientación vocacional. Cuenta con un acompañamiento individual, una vez más, como describimos en los programas “Trabajo por Uruguay” y “Uruguay Trabaja”, para cada joven se planea una estrategia distinta, con un “acuerdo” en base a las expectativas e intereses de cada uno de los participantes según se explica en el video institucional⁶¹.

Una de las cosas que tiene como novedosa es que la construcción en el terreno se hace a partir de la población. Si bien hay lineamientos que tienen el componente educativo, el componente social y el componente laboral, la idea es ir al encuentro con los gurises y ver qué es lo que están necesitando. Ya sea en relación a la formación, a sus aspiraciones, a sus procesos de vida, etc. Saber qué tienen ganas de hacer o cuáles son las carencias y necesidades que tienen. (Web MIDES, 2012⁶²)

El programa es visto como una posibilidad para vincularse con el mundo del trabajo, la educación, la formalidad institucional, los emprendimientos y el cooperativismo.

Jóvenes en Red tiene que ver con conocer la particularidad, tanto del joven como de la comunidad, para poder desarrollar estrategias socioeducativas lo más a medida posible. Eso incluye diseñar trayectorias de inclusión social, que pueden tener que ver con una revinculación de alguna de las propuestas de oferta del sistema educativo o con trayectorias que estén más vinculadas

⁶¹ Puede ampliar y consultar esta información en el Video institucional 1 y 2, Referencias en fuentes: 2015)

⁶² <http://www.mides.gub.uy/18005/jovenes-en-red>

directamente al trabajo, ya sean pasantías, capacitación profesional, inserción laboral en empresas (web MIDES, 2012).

Para los responsables del Programa, los objetivos son la mejora de las condiciones personales como el acceso a la red de asistencia básica en lo que respecta a documentación, prestaciones, salud y tratamiento de adicciones; fortalecer las condiciones personales y sociales de los y las jóvenes para el desarrollo de proyectos personales, desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía. Una vez más, “el paradigma de la activación” trabaja sobre los proyectos personales y no sobre las estructuras objetivas, mejorando las habilidades de los actores para un terreno inmodificable.

Los usuarios reciben una remuneración económica de acuerdo a la evolución que tengan en el programa, a condición de su asistencia en talleres. Esto sería un paso previo a que los beneficiarios vuelvan a vincularse con la educación formal, cuya reinserción está atendida por un seguimiento a distancia por parte de referentes institucionales durante seis meses. Según relatos de los trabajadores que desempeñan el rol de educadores, el tiempo y los recursos para el trabajo de acompañamiento son insuficientes. La mayoría de los jóvenes que llegan tiene solo primaria completa y en su casa hay generalmente una sola referencia adulta. La distancia con el mundo del trabajo es tal, que la alternativa es una salida por INEFOP. Dice la educadora,

(...) estamos a años luz de tener una oferta laboral, creo yo que la mayoría de los equipos optamos por las capacitaciones cortas, INEFOP, que es lo más al alcance de la mano que tenemos, porque también no es fácil sostener para estos gurises que tenemos un año y medio (E2, 3)

El educador entiende que hay un trabajo anterior del programa, que colaboraría con el usuario en una desnaturalización de situaciones previas, como una distancia que necesariamente debe transitar. Esto significa una pre capacitación, un saber propio que algunos portan y necesitan solo un empujón para su desarrollo, y otros, la gran mayoría, arrastran esta carencia y su falta estaría siendo determinante en el desempeño personal. Una carencia que se relaciona con un ámbito anterior, familiar tal vez y que obligaría al programa a realizar un acompañamiento por más tiempo. El educador hace referencia al

desempleo de larga duración no solo como característica de los participantes del programa sino de la pérdida en la cotidianeidad del trabajo formal generaciones hacia atrás. La complejidad del problema es grande para un año y medio de trabajo, explica,

(...) pero el trabajo previo que hiciste desde la situación que llegan al programa y poder apostar y pensar en la integración educativa o laboral, creo que es la mayor parte del trabajo, como todo, muchas veces vienen chiquilines que lo único que necesitan que uno llegué, y decís, vos lo ves, y decís por qué no terminaste, con las capacidades y con las posibilidades, porqué nunca terminaste, lo que le decimos habitualmente, y hay gente que solamente necesita un empujoncito, y un alguien que esté un poquitito atrás no más, pero la gran mayoría tenés que hacer todo un trabajo previo para que logren desnaturalizar situaciones que viven en la familia, situaciones que la familia depende de ellos para realizar determinadas actividades familiares, como el cuidado de niños, el cuidado de hermanos, entonces cuando lograste desnaturalizar todo eso, ya se te pasó el año y medio, y recién ahí podés pensar en apostar a una integración educativa-laboral (...) he tenido la posibilidad de que algunos jóvenes participen de primera experiencia laboral y las exigencias de ahí hacen que no puedan sostener, muchos están muy lejos de poder sostener trabajos sostenidos (E2, 4)

Para los educadores del programa, la inserción laboral –educativa, es un objetivo muy difícil de alcanzar. En ambos grupos focales surge la misma resignación.

(...) cuando no hay determinados elementos que por más que lo trabajemos nosotros no estaban presentes en su familia de origen, es difícil pensar la trayectoria laboral. Es la pata más floja de las dos, por una cuestión de mercado, además. Nosotros nos hemos dado cuenta que trabajamos en un vértice donde si no tienen ciclo básico, la calidad de trabajo a la que pueden aspirar es muy baja, muy remota (E3, 3)

Explican en clave histórica que: *“Lo que tardó generaciones en desintegrarse, no se reintegra en 18 meses, (...) trabajamos con los perdedores del capitalismo, si fuese fácil reintegrarlos en lo educativo o laboral no se hubiesen desintegrado”* (E2, 5).

La relación con las empresas no es la mejor, en la medida de que las ofertas son de remuneraciones muy bajas y con inserciones muy frágiles, generalmente en el sector servicios. La emergencia del emprendedurismo no impregna solamente la política desde sus diseñadores o directores, sino también, desde la estrategia pedagógica de la atención directa del operador social. En este caso, es el propio técnico el que trae la alternativa y también es el técnico el que referencia la crisis de generaciones para atrás.

Nosotros en nuestro equipo optamos por autogenerarnos otro mecanismo con lo laboral, una ola de emprendimientos, que los gurises armen unas cooperativas no formales, y que empiecen a generar productos, en este caso son velas, y venderlas en la feria, y es la única motivación que ven plata al instante por el laburo, y de costado trabajamos miles de cosas, habilidades sociales, laborales. (E2, 7)

Sin embargo, el encuentro del programa con los y las jóvenes esta cercenado por reglas territoriales que en muchos casos están vinculadas a las relaciones entre mafias del narcotráfico, dificultando muchas veces el acompañamiento, inclusive por lógicas territoriales y dominio de algunas zonas.

Este programa “Jóvenes en Red”, fue creado para jóvenes que no están ni estudiando ni trabajando. Por tal motivo, se denominó de forma coloquial a la población desde esos atributos negativos. Se los llamo, Ni-Ni.

En relación a esta denominación, desde la articulación de varios ministerios junto a la DINA, se lanzó un programa destinado a quienes estando estudiando, quisieran participar de una primera experiencia laboral, llamando al programa “*Yo estudio y Trabajo*”, ejemplificando con la propuesta, la intención de atender a quienes, teniendo una trayectoria exitosa en la educación, también merecían apoyo para acceder al empleo. Se los llamó de modo coloquial como los “Si-Si”. Entre los objetivos que el programa se propone en el último llamado de setiembre de 2018 se explicita la intención de “(...) *desarrollar competencias transversales (compromiso, trabajo en equipo y adaptación al cambio/flexibilidad)*” (MTSS, 2018 b).

El Programa se inició en abril del año 2012 como política interinstitucional (MTSS, MEC, MIDES-INJU, INEFOP, INAU, y ANEP), coordinado por DINAE. La propuesta busca,

Ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años, que no cuenten con experiencia laboral formal previa, que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo asegurando la continuidad en el estudio, y desarrollando de competencias transversales (compromiso, trabajo en equipo y adaptación al cambio/flexibilidad) (MTSS, 2017)

Según el MTSS, “Yo Estudio y Trabajo” apunta a fortalecer el vínculo entre el mundo educativo y el mundo del trabajo, ofreciendo a jóvenes estudiantes una primera experiencia laboral formal. Los participantes, deben tener entre 16 y 20 años, encontrarse inscriptos en algún centro educativo formal o no formal y no contar con experiencia laboral formal previa mayor a los 90 días corridos de aportes a la seguridad social. Con todos los inscriptos se realiza un sorteo, otorgando una beca de primera experiencia laboral por 12 meses, con una carga horaria semanal de entre 20 y 30 horas. En las primeras ediciones el promedio de inscripción rondó los 40.000 jóvenes, para unas 600 becas. La inscripción fue 66 mayor a la cantidad de cupos. La remuneración quedará regulada por el artículo 22 de la Ley de empleo juvenil N° 19133, donde se establece la retribución que recibe cada joven y la duración del tiempo de trabajo que no podrá exceder de treinta horas semanales.

Además de la beca laboral, el programa desarrolla talleres de orientación educativo-laboral a cargo del INEFOP con una carga horaria de 20 horas totales y que tiene carácter obligatorio. Se hace referencia a esto en párrafos anteriores.

Ambos programas expresan características propias del tiempo que describimos. Su eje de atención centrado en el desempeño personal, el aprendizaje y la promoción del espíritu emprendedor, refleja el “paradigma de la activación”. El alcance de su propuesta es muy limitado, tanto por la falta de cupos en “Yo estudio y trabajo” como de recursos y tiempo según referentes educativos de “Jóvenes en red”.

5.8 Creación de INACOOP y su relación con el emprendedurismo.

En el año 2008, el Estado con la intención de promover políticas públicas orientadas al sector cooperativismo, creará el Instituto Nacional de Cooperativismo con la Ley 18.407, artículo 186. Sus cometidos van en esa dirección, vinculándose con la sociedad civil, promocionando los valores cooperativos y formulando planes de desarrollo y evaluaciones del sector y su relación con la economía en general. Su naturaleza jurídica de entidad pública no estatal, está dotada de personería jurídica.

En 2015 con la Ley 19337, se crea el FONDES y se lo vincula con INACOOP. Con esta vinculación se le intenta dar mayor dinamismo a la financiación de emprendimientos cooperativos. Una mitad del FONDES es administrado por el INACOOP.

En el artículo 13 de esta Ley 19337, se establece que

La Junta Directiva del FONDES INACOOP tendrá como cometidos principales, adicionales a los establecidos en el artículo 3° de la presente ley, los siguientes: A) Promover y apoyar el desarrollo de las distintas formas de la economía social y solidaria, y en particular, las previstas en los siguientes literales. B) Promover y apoyar el desarrollo de las empresas cooperativas reguladas por la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008.

En 2017, Mides firma un convenio con INACOOP, para financiar emprendedores y cooperativistas vinculados al reciclaje.

El Ministerio de Desarrollo Social transferirá tres millones de pesos al Instituto Nacional de Cooperativismo, tras la firma de un convenio para la formación y capacitación de cooperativas de clasificadores de Bella Unión, Salto, Paysandú, Paso de los Toros y Canelones y de próximos grupos en Rivera, Flores, Maldonado y Rocha. El objetivo es promover la creación, el fortalecimiento y la autogestión de los emprendimientos (...) El presidente de Inacoop, Gustavo Bernini, dijo que el convenio une los esfuerzos del instituto que fomenta la economía social y del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) que, a través del programa Uruguay Clasifica, tiene cooperativas de

clasificadores ya consolidadas en el interior del país. Con su fortalecimiento en administración, los beneficiarios impulsarán el desarrollo comercial, que beneficiará el desarrollo local y el medio ambiente en el marco de una nueva ley de envases. (Presidencia, 2017)

En ese mismo acto, la Directora de la DINESIL evidenció la intención de que las cooperativas, creadas en un marco de protección o regulación estatal, ahora, puedan valerse por sí mismas, es decir, activarse en relación a la no dependencia del Estado y asumir la relación con el mercado. La financiación iría para promover la capacitación tendiente a fortalecer esta independencia. *“Uruguay Clasifica está dentro del programa de trabajo protegido, y con la firma de este convenio se da un gran salto a la autogestión, para salir de la cultura de la protección y transformarse en una cooperativa social y de trabajo”* (Presidencia, 2017). La “cultura de la protección” debe ser “activada”.

En este proceso se desprende la importancia que tiene para atender el desempleo de larga duración desde el MIDES, la figura del cooperativista, como emprendedor monotributista. La misma retórica del ethos empresarial que leíamos en las propuestas de MTSS, pero, adaptadas para el público que es atrapado por el ICC y la dualización. La vieja figura del cooperativismo, como tradición desde los pioneros de Rocherdale en el siglo XIX, ahora deviene como estrategia de abordaje de la llamada cuestión social, con el ropaje progresista de una política focalizada de “combate a la pobreza” con intenciones de independizar del apoyo estatal a los beneficiarios monotributistas.

5.9 Coyuntura actual

A modo de cierre y para darle escenario y contexto actual a todas estas propuestas de atención al desempleo que hemos venido presentando, en Uruguay, en el mes de octubre de 2018, la estimación puntual de la tasa de desempleo para el total del país se ubicó en 8,7 %. Muy próximo al promedio de las cinco últimas décadas y tres veces más que 1957 (Couriel y Lichtensztein, 1967). En los primeros cuatro meses del año 2016 se situaba en 7,9%, cifra levemente superior al 7,3% registrado en igual período de 2015. En los últimos tres años hay una tendencia al alza de esta tasa.

Si ordenamos las coyunturas anteriores de creación o destrucción de empleo, vemos que en 1957 había 3,7 % de desempleo (Couriel y Lichtensztein, 1967: 135) y que su presencia no había significado un problema que perturbara la integración social, sino que, tal vez, el asunto a ser atendido con mayor urgencia era la informalidad. En 50 años, del 68 al 2018, el promedio de desempleo fue de 9,8 %, 0,8% más que en la actualidad. Sin embargo, los procesos muestran las variaciones que este indicador arrojó en estos años de ajuste. Del 1968 al 1974, el promedio fue 8 % anual de desempleo, del 1974 al 1984 de 11 % anual de desempleo. Del 1984 al 1998 hubo una tendencia a la creación de empleo, aunque sufriendo los costos de la integración regional, con un desempleo en el entorno del 10 %. Con la crisis de 1998 comienza una coyuntura de destrucción del empleo y el desempleo llegó en 2003 a guarismos históricos de 17 %, aunque su promedio fue del 14 %. Finalmente, desde la última crisis hasta la actualidad se procesó una disminución del desempleo con un promedio para esos años de 8 %. Un dato para nada menor es la disminución del informalismo que cae del 36 al 26 % en los últimos diez años. Como indicador general, la tasa de actividad en relación a la población era en 1986, el 56% con tres millones de habitantes y en 2018 del 62,7 % con casi tres millones y medio.

Según INE, en octubre de 2018 la estimación puntual de la tasa de actividad para el total del país, se ubicó en 62,7 % y la tasa de empleo en el mes de octubre para el total del país se ubicó en 57 %. El Seguro por desempleo, creció desde 2004, siendo 14.140 en 2004, y 39.173 en 2016 (BPS, 2017:259).

En julio hubo 39.412 personas que cobraron el seguro por desempleo sin reliquidaciones, esto significa un aumento de 6,5% (2.408 beneficiarios más) respecto al mismo mes del año pasado. En relación a junio, la cantidad de beneficiarios aumentó 3,1% al registrar un incremento de 1.186 personas. Se trata del cuarto incremento mensual consecutivo. (El País, 2018)

Este deterioro, se produce luego de haber alcanzado niveles de menor desempleo entre 2011 y 2014 cuando se situaba próximo al 6 % (Cuesta Duarte, 2016). En clave de largo aliento, desde 2004 a la fecha los meses de duración del desempleo, según la ECH, tuvo un gradual, pero sostenido descenso, pasando de 18 meses en 2004 a 8 meses en 2018, acompañado del descenso de la informalidad a una relación 1 cada 4. En este sentido y en algún punto, hubo aquí una victoria frente al desempleo de larga duración.

El deterioro de la situación parece dar señales de continuidad. La batalla por las palabras y la interpretación sobre este problema del desempleo serán terreno de disputas, y las formas que adquiera la atención al desempleo, mostrará la expresión viva del avance o retroceso de este nuevo “paradigma de la activación”. El escenario contemporáneo expresa preocupación por el componente subjetivo y la actitud de los trabajadores.

Para el ex-dirigente sindical Richard Reed la preocupación pasa por la pérdida de valores para el trabajo, *“Percibimos que hay una sociedad que ha perdido valores. Se perdieron valores, referencias y objetivos. Se han cambiado los valores históricos por otros más económicos. También se perdió el hábito de estudio. En el escenario de las relaciones laborales hay un sector que es renuente al trabajo”* (Canal 12, 2015).

De la misma manera que el Ministro de Trabajo Ernesto Murro realiza su reflexión en torno a este tema, al lanzarse la directriz estratégica del MTSS 2015-2020 identificado como “Cultura del trabajo para el desarrollo”: *“(…) tenemos que dar una batalla enorme por esta cultura del trabajo y en contra de la cultura de la holgazanería, de la viveza criolla o la explotación y la arbitrariedad. Tenemos que ir a la defensa de la verdadera cultura de trabajo”* (El País, 2015).

A su vez, en la reciente inauguración del VIII Foro de Capital Humano en agosto de 2018, el Ministro se refirió al mismo tema con estas palabras: *“Estamos haciendo cosas para*

un cambio cultural en el país, hacia el trabajo. Creemos que el Uruguay ha perdido cultura del trabajo (...) estamos teniendo un problema de asiduidad, hoy es más fácil que antes decidir faltar" (MTSS 2018).

Para la CEO de la Unión de Exportadores, Teresa Aishemberg si bien el problema se refiere a la falta de personal calificado para las tareas solicitadas y a la dificultad para radicar personal en el interior del país como las principales causas, también destaca la "(...) *falta de hábitos laborales, desinterés y poca dedicación al trabajo*" (El Observador, 2016).

En el último almuerzo que realizara la Asociación de Dirigentes de Marketing el 22 de agosto de 2018, el mismo día en que se desarrollaba un paro general de 24 horas decretado por el PIT.CNT, las cuatro gremiales más importantes de empresarios (Comercio, Industria, Construcción y Rural, esta última recientemente ha abandonado los Consejos de Salario), desatacaban que los nuevos inmigrantes (refiriéndose a Venezolanos y Centro americanos llegados en las últimas migraciones como exiliados económicos) tienen "más cultura de trabajo". Esta posición radica la carencia en el carente "*(...) en el adagio que insta a «dar el pez, pero enseñar a pescarlo» reactualiza, cada vez que se lo enuncia, el lugar donde radica la carencia: es decir, en el careciente*" (Grassi, 2006: p 223). La carencia o la virtud, el éxito o el fracaso en el mercado reificado es la actitud y la voluntad personal.

Julio César Lestido, presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, dijo que no se avanzó en la estabilidad ni en la "cultura del trabajo" durante los Consejos de Salarios. Esto, sostuvo, "se refleja en la puntualidad, el presentismo y las certificaciones". "Está faltando la ética laboral", agregó. Aseguró, en cambio, que esa ética sí se ve en los trabajadores migrantes, que por eso consiguen empleo. (La Diaria, 2018)

Además de esta clara manifestación neoconservadora por el nivel de responsabilidad moral personal con el que resuelve los problemas de los ciclos de la economía capitalista, todos coincidían en el planteo de que el aumento de los salarios está inhibiendo la creación de nuevos empleos, algo que también era sostenido, como vimos con anterioridad, por el ministro de economía de la última dictadura cívico-militar y por el FMI.

También, desde los trabajadores se hace presente la preocupación sobre la importancia que la capacitación personal tiene para con el mantenimiento del puesto de trabajo. El último informe Siclab (Sistema de Información de Calidad Laboral), del mes de julio de 2018, muestra que la capacitación laboral es considerada por un 56% de los asalariados como uno de los temas prioritarios para la próxima ronda de negociación colectiva⁶³.

Al iniciar Setiembre de 2018 ingresará al Parlamento el proyecto de ley de empleo, que destina 15 millones de dólares a subsidios de salarios de nuevos puestos laborales, (...) actualmente se han perdido 45.000 (Presidencia, 2018).

Se avizora un tiempo de dificultades no solamente económicas en términos de recesión o de neo proteccionismos que modifiquen los mercados actuales y los acuerdos regionales, sino, además, como crisis política, a raíz del fin de los gobiernos progresistas en la región y la llegada de gobiernos de derecha en Argentina (Mauricio Macri 2015), Chile (Sebastián Piñera, 2017) y Brasil (Jair Bolsonaro 2018).

Algunos datos que colocamos en este apartado, pueden estar dando cuenta del agotamiento de una década larga de crecimiento ininterrumpido, que logró en Uruguay reducir el desempleo a 6% por algunos meses entre 2012 y 2014, pero que en el balance mantuvo el promedio de los últimos cuarenta años.

El sentido que mediáticamente está siendo construido en torno a este tema tiende a presentar una explicación sobre el desempleo de larga duración como situación individual, desde argumentos neoconservadores que moralizan y la vinculan con la falta de educación o hábitos del trabajador, colocando el problema como responsabilidad privada. El escenario camina hacia el avance de una perspectiva neoliberal como orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009) que coloca al mercado como espacio de justicia natural. El aumento de la explicación moral fortalecerá la ansiedad y la expectativa por una aparente solución punitiva de la cuestión social.

⁶³ Subrayado. 2018: <https://www.subrayado.com.uy/56-los-asalariados-estan-preocupados-su-capacitacion-segun-encuesta-n509853>

6. Conclusiones

El trabajo como categoría ontológica (Lukács, 2012) representa la peculiaridad humana en el universo, algo que nos es común. Su capacidad transformadora como valor de uso está íntimamente relacionada con la historia de la humanidad y más allá, en el marco del capitalismo, con el valor de cambio. En este último caso, los que trabajan creando valores de cambio, son los trabajadores, quienes venden en el mercado de trabajo, su tiempo y su destreza.

La mercantilización del trabajo estuvo acompañada de la domesticación del trabajador a imagen y semejanza de las condiciones impuestas por la tasa de lucro. La construcción de un contingente asalariado estable fue expresión de la planificación industrial, la creación de la burocracia y la política pública, la creciente división del trabajo y el surgimiento de especialidades en el proceso de desarrollo de las sociedades modernas. En Uruguay el alambramiento del campo y el crecimiento urbano, establecieron el nuevo escenario donde “ganarse la vida”.

La reproducción simple, reproduce el propio régimen del capital y llevado a una escala ampliada, la propia acumulación reproduce, como proceso centralizador, de un lado capitalistas más poderosos y del otro, más asalariados. “*La acumulación del capital supone, por tanto, un aumento del proletariado*” (Marx, 1978: 518). El trabajo en esa relación cosificada es valorado en términos relativos en función de los ciclos de la economía, como sobrante o faltante de una “cosa” llamada fuerza de trabajo.

Una vez consolidado un ejército estable de asalariados, como ordenamiento de la población trabajadora para lograr la estabilidad de la producción, el desempleo pudo ser recortado como rareza, como una situación particular que rompe la regla de esta otra construcción artificial. Es decir, que solo cuando el salariado se convierte en regla, el desempleo es descubierto como tal. La crítica primero y la estadística después, darán cuenta del crecimiento de esta población pauperizada.

En el recorrido que significó el siglo XX e inicios de siglo XXI, Uruguay desplegó distintas modalidades de atención al empleo y al desempleo. En relación al desempleo, se desarrollaron diferentes propuestas, complementándose en la mayoría de los casos,

cambiando algunos aspectos de ellas, re perfilándolas en los términos de Pierson (2006), y creando programas, que significaron el pasaje de un sistema de “Bienestar Clásico” a otro de tipo “Social Inversor” (Giddens, 2000), que evidencia el avance del nuevo orden civilizatorio impuesto por el neoliberalismo (Dardot y Laval, 2009), consolidando un sistema híbrido de activación-dualizada.

Las primeras acciones, ligadas al impulso modernizador en la década del treinta y la apuesta a la industrialización, permitieron la creación de empleo y la sustitución de importaciones generándose industria nacional. El crecimiento con empleo fue motor para el desarrollo sindical y la mejora de las condiciones laborales. Este proceso de creación de leyes de protección, seguros sociales, jubilaciones, cajas de auxilio y regulaciones, son propias de lo que se identifica en el cuadro (Tabla 1) del capítulo primero, como, “Estado de Bienestar Clásico” a partir de conceptualizaciones de Giddens (2000).

Este período inauguró propuestas en torno a la creación de subsidios que atendieron las situaciones de “paro” forzoso como las zafras, incorporó un programa de transferencia de renta llamada Asignación Familiar y creó la figura de Seguro por Desempleo. También fueron instalados varios mecanismos jubilatorios, aunque es justo decir que muchos de ellos ya habían sido construidos en las primeras décadas del siglo XX.

Estas propuestas fueron acompañadas de un fuerte impulso de creación de empleo público, aumentando sostenidamente hasta los años setenta. Seguramente el clientelismo ocupó su lugar en este crecimiento, pero a los efectos de nuestro análisis, también fue una forma sui generis “público-privada” de atender el problema del desempleo. El “capital humano” para medir la “empleabilidad” en este rubro sería la capacidad de militancia.

En el Uruguay del cincuenta, la centralidad del empleo era una doble referencia, como medio tradicional de sobrevivencia, y a la vez, como estructura sobre la cual se montaron otros derechos y se construyó la ciudadanía, ampliándose beneficios de la malla de protección social. La formalidad como una característica singular en la región, permitió generar otros recursos como las asignaciones de renta por hijos a cargo para trabajadores formales. La posibilidad de crecimiento excepcional en la primera mitad de siglo XX, permitió el crecimiento de una utopía hiperintegradora. Los testimonios de la época que se expusieron, demostraron preocupación por lograr el pleno empleo y las posibilidades

ciertas de alcanzarlo, redundaron en un clima para la paz social y la ampliación de la ciudadana.

La situación de dependencia comercial y financiera de los países de nuestra región, durante la segunda mitad del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, hicieron evidente la mundialización de la economía y el avance del neoliberalismo más como lógica civilizatoria que como reforma económica, modificando el escenario del mercado de trabajo nacional. Desde entonces, en Uruguay, el desempleo de larga duración, se convirtió en algo característico, parte de su modo de producción.

La liberalización, el ajuste económico para la integración al comercio mundial, la deuda externa y la dictadura cívico-militar, dejaron un saldo importante de pobreza, desocupación y muerte, muy alejado de aquel proyecto de pleno empleo de la década del cincuenta. Como se indica en páginas atrás, al salir de la dictadura el porcentaje de población que era identificada como “pobre” alcanzaba el 46%. El promedio de desempleo, fue en torno al 10%, teniendo un período de mejora y creación hasta 1998 y un período de destrucción de empleo de 1999 hasta 2003. En ese año el desempleo llegó a su record en la historia del país.

Como algo evidente, el aumento de la deuda externa provocó el aumento de la injerencia de las entidades multilaterales de crédito sobre las decisiones y condiciones para atender el ajuste presupuestal y la cuestión social. Las intenciones de liberalización de la economía y el re perfilamiento de las deudas son parte en la negociación. Los intereses de la deuda están íntimamente relacionados con las garantías que cada país ofrece como deudor y el riesgo que pueda tener por dificultades de pago y caer en Default.

Su calificación⁶⁴, como pagador, será controlada entre algunos indicadores, con la evolución de la inflación, que, superando la barrera del 10% anual del año móvil, provocará la pérdida del status como país deudor frente a los tenedores de la deuda. Perder el grado inversor⁶⁵ implica inmediatamente la suba de los intereses por lo que se

⁶⁴ La calificadora FitchRatings mantuvo la nota de la deuda uruguaya en BBB- (el mínimo dentro del grado inversor) pero cambió de “estable” a “negativa” la perspectiva de esa calificación, debido a “déficits fiscales persistentes y una carga de deuda alta y creciente que está erosionando el espacio de políticas para enfrentar los shocks, en un contexto de condiciones de financiamiento más restrictivas a nivel global y un entorno macroeconómico desafiante en la región”, señaló en un comunicado. (El País, 2018b)

⁶⁵ El grado de inversión es una clasificación otorgada a un país sobre una evaluación concedida por las agencias calificadoras de riesgo crediticio.

multiplica la deuda. Este análisis no busca caer en una explicación que justifique una aparente falta de margen para tomar decisiones políticas, ni como maniqueísmo del escenario que supone una entidad que lo maneja todo, pero, haciendo un análisis concreto, es posible entender que las entidades financieras internacionales, ejercen presión sobre las decisiones nacionales que afectan el nivel de empleo y su calidad.

En este punto, resulta valioso recuperar aquel periplo de influencias “técnicas” en el marco de la “Alianza para el Progreso”, el surgimiento del Banco Mundial y la Conferencia de la OEA en Punta del Este. Del mismo modo resulta sustantivo recuperar lo que fueron los estímulos conceptuales de la CEPAL para la promoción de la planificación indicativa de la economía capitalista nacional. Estos elementos influyeron en la conformación de comisiones de expertos nacionales e internacionales como la CIDE, la OPP, el PND en la dictadura cívico-militar de 1973-1984, el PRIS de los noventa o el Plan de equidad del siglo XXI, entre otros. La década del sesenta será el comienzo de una cooperación técnica con raíces en 1962, con el Comité integrado por la OEA, el BID y la CEPAL formalizando el entendimiento entre el gobierno de Uruguay y la OEA, y el envío de un grupo de expertos encargados de colaborar en la formulación del plan decenal CIDE (Garcé, 2002).

Los programas de combate a la pobreza surgirán de estas explicaciones expertas, como neutralidad técnica para con el desempleo y el pauperismo. En el marco pos dictadura se desarrolló el debate en torno al ajuste, la eficacia y eficiencia del Estado, nutrido por las recomendaciones del Consenso de Washington. El avance de una lógica de mercado, que promueve la flexibilización laboral y el recorte de un abordaje individual en la búsqueda de soluciones de responsabilidad personal, fueron condiciones para el surgimiento de nuevas formas de atender el desempleo, ya no de manera clásica, sino renovando la respuesta sobre el origen del problema.

Los años noventa serán para Europa⁶⁶ y para Uruguay, la llegada del “paradigma de la activación” para responsabilizar al desempleo. En Uruguay y su nueva atención al desempleo, la OIT y CINTERFOR significaron tanques de ideas. Es el comienzo de actividades y mecanismos tendientes a construir el desempleo propio de la sociedad

⁶⁶ “La Estrategia Europea para el Empleo (EEE) se apoya en cuatro pilares (empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades)” (Notaro, 2005:39)

capitalista como una responsabilidad sobre la voluntad, la actitud y la capacidad personal ante la inevitable modificación planetaria del mercado de trabajo.

En este sentido, lo que inmediatamente se presenta como nueva modalidad de gestión hacia el desempleado, es la medición del nivel de “empleabilidad” personal, las posibilidades de reconversión laboral y el análisis de competencias que el mercado requiere, para que, por medio de la capacitación a medida, se alcance una nueva integración en el nuevo mundo del trabajo. El salto de la producción y la revolución informacional, modificaron las competencias para integrar las cadenas laborales.

La preocupación central por transformar la moral, la disciplina y ampliar los conocimientos de los desempleados, se tornó un lugar común en las nuevas propuestas de fin de siglo XX con presencia de este nuevo “paradigma de la activación”. Esta fue la estrategia para atender la demanda de trabajo en una economía en ajuste, con la incorporación del desempleo de larga duración. Los años noventa significaron para Uruguay el nacimiento de leyes, instituciones y programas a partir de las cuales se desarrollan una serie de dispositivos para atender al desempleado, abocados a la capacitación personal obligatoria.

En la misma década en la que la Unión Europea colocaba el concepto de la flexiguridad, en nuestra región, con el apoyo de la OIT y CINTERFOR, se fortaleció el discurso de las competencias para el mercado y el “capital humano”. El nacimiento del Fondo de Reconversión Laboral será el inicio de la responsabilización económica de los trabajadores para financiar con parte de su sueldo la reconversión laboral de los trabajadores que el mercado en ajuste desechaba.

La JUNAE y la DINA E tuvieron desde sus inicios cursos de capacitación, para desocupados, para poblaciones con dificultad de acceso al mercado según la edad, la discapacidad, el género y para micro emprendedores o grupos cooperativos. Los años noventa será el comienzo del paradigma activador en la atención al desempleo en Uruguay. Esta expresión es fiel representante del “Estado social inversor” descrita a partir de Giddens (2000) como contracara del Estado de “Bienestar Clásico”. Los trabajadores son “activados” en un doble sentido, como financiadores y como responsables de su desempleo.

En el desarrollo nacional, esta nueva batería de capacitaciones fue incorporada sin sustituir los mecanismos anteriores, que identificamos con el Estado de “Bienestar Clásico”, pero habiendo sido recalibrados. El Seguro por Desempleo, las jubilaciones, las asignaciones, continuaron y no fueron desmontadas.

En el caso del Seguro por Desempleo, con la Ley 18399 de 2008 se creó una nueva modalidad del pago “activador” propio del “Estado Social Inversor”, con una escala decreciente en el monto del subsidio a percibir por el trabajador. Si bien el dinero que percibe el beneficiario del Seguro es la misma cantidad, la forma en como el Estado lo gestiona para pagarle, expresa una preocupación moral hacia el desempleado, sobre como alertarle de su actitud frente al subsidio y frente al mercado, para no promover la pasividad “clásica”. El subsidio pasa del 66% del sueldo en el primer mes a 40% del sueldo en el sexto mes. Esta medida se adoptó con el objetivo de incentivar al trabajador a reintegrarse prontamente al mercado laboral, sacarlo de la supuesta pasividad que significa el pago “clásico” y despertando la activación desde la desesperación. En el caso de despido, el trabajador tiene, además, la obligación de asistir a los cursos de capacitación y reconversión laboral que se implementen en el ámbito del MTSS, de lo contrario pierde el derecho al subsidio.

En el caso de la Asignación Familiar, que había sido creada como parte de la Ley de Consejos de Salario en 1943, pasa a tener una nueva presentación con la Ley del Plan de Equidad 18227 y la creación de un algoritmo para ubicar población “vulnerable” con ICC positivo. Muy pocos quedarán cobrando la Asignación para trabajadores formales contemplada en la Ley 15084. La gran mayoría ahora serán beneficiarios de la nueva Ley 18227. Esto es una señal que permite comprender la dualización de la atención a partir del 2005. La población que ingresa con el algoritmo, será población que transitará por una nueva institucionalidad y los relatos de los directores entrevistados, así como los documentos que describen los programas creados, dan cuenta de esta separación de poblaciones y propuestas tanto del MIDES y como del MTSS.

La dualización tiene una lógica de doble entrada, donde el ICC, puede ser una clave para el ingreso a una de las dos puertas mencionadas en el párrafo anterior. Su admisión dependerá del “capital humano” que porta el sujeto y será esto lo que lo colocarán frente

a los dispositivos en lugares diferentes, promoviéndose desde ellos un tratamiento distinto y una supuesta proyección del éxito en el mercado laboral según los “niveles de empleabilidad”.

Habiendo sido construida una nueva mirada individual al problema a partir de la creación de programas en un nuevo Ministerio como forma de ubicar características de un “nuevo problema” y una “nueva población”, es posible afirmar que la atención a los desempleados que buscan empleo en Uruguay a partir de 2005 ha sido dualizada con la creación de programas de inserción socio-laboral desde el MIDES, algo que si bien complementó la oferta de programas ya existentes en el MTSS, supone un universo poblacional a ser atendido distinto. Mientras algunos programas del MTSS fueron recalibrados (Pierson, 2006) y funcionan como puente entre un ministerio y otro, la ampliación con estos nuevos dispositivos desde el MIDES, supone la atención hacia una población con problemáticas diferentes que requieren de una nueva institucionalidad para su abordaje, con creciente incorporación de componentes de “activación”.

La individualización del problema estructural que le es propio al metabolismo del capitalismo, es la piedra fundamental para la creación de diferentes niveles de abordaje del asunto, según características personales. Esto refuerza la idea de Rosanvallon (2011), cuando identifica la caída del velo de la ignorancia para comprender el proceso de la “nueva cuestión social” y abrirá el terreno a los abordajes focalizados, que tomarán información más allá de aquel velo y el anonimato propio del Estado de Bienestar “Clásico” y el Seguro Social. De este modo a nuestro juicio se profundiza una mirada reificada del orden y se hace explícito el llamado al involucramiento de la responsabilidad de los sujetos para resolver algo que esta fuera de su control (Santos, 1995). Ideológicamente expresa el avance de un nuevo orden civilizatorio propio del neoliberalismo (Dardot y Laval 2009; Netto, 2012).

La desresponsabilización sobre el desempleo y la responsabilización del desempleado, opera con una doble entrada. La dualización ha sido ubicada en una institución nueva para el abordaje de estos “nuevos problemas personales”. La presencia de componentes de “activación” como saberes específicos y/o transversales, tienen protagonismos distintos según cada programa, consolidando una nueva gestión del desempleo. Por un lado, la reconversión laboral con mayor presencia de saberes específico-instrumentales

en el marco de MTSS destinado a poblaciones con mejores “niveles de empleabilidad”, recientemente desocupadas, con nivel de estudio superior al ciclo básico; por otro lado, la atención a una población que lleva más de dos años sin ingresar al mercado laboral formal, con niveles de escolaridad menores al Ciclo Básico y con ICC positivo, que será atendida con mayor presencia de saberes transversales de intenciones disciplinantes y moralizantes que refuerzan la ideología que individualiza el problema del desempleo y hace un diagnóstico psicológico sobre la “cuestión social”, siendo todo lo contrario a lo que sucedía en los años treinta y cuarenta.

La creación de este nuevo ministerio y sus programas con carácter de Ley, demuestran que ésta estrategia ha sido instalada como parte de la nueva pauta de crecimiento por los siguientes años. Parece que en el futuro próximo habrá un grupo de trabajadores con empleo, otro grupo con el riesgo de entrar y salir de la formalidad como flexiguridad y finalmente un grupo atendido desde el MIDES sobre quienes caerá todo el peso del ajuste del escenario laboral, el desempleo de largo plazo y la responsabilidad personal.

Este nuevo escenario necesita precarizar las relaciones laborales y crear una población que sostenga las intermitencias de la flexibilización mundial. Esto significa una renuncia definitiva al pleno empleo como gestión pública del desempleo y la consolidación del desempleo de larga duración junto a la precarización laboral, diagnosticado por los terapeutas del neoliberalismo como problema de responsabilidad personal.

En Uruguay, la atención a los desempleados que buscan empleo se venía desarrollando a nivel nacional antes del 2005 y con carácter ministerial desde el MTSS con propuestas que nacieron vinculadas a desempleados del mercado formal y beneficiarios del Seguro de Desempleo. Dichas acciones venían siendo acompañadas en la capital del país, por un grupo menor de propuestas municipales, de alcance departamental desde programas de empleabilidad transitoria tales como Barrido Otoñal, Girasoles, para poblaciones focalizadas como mujeres y jóvenes.

A eso se le sumaron como estrategia de emergencia luego de la crisis de 2002-2003, las propuestas de empleo transitorio de Jornaleros Solidarios de la Intendencia de Montevideo y Actividades Comunitarias del MTOP. Pero a partir de la creación del MIDES fue creada una nueva batería de programas identificados con una preocupación

sobre la “integración socio-laboral” (ISL) que será el anticipo para la creación de la DINESIL. Esto para nosotros es la consolidación de la “activación-dualización”, en el sentido de crear un nuevo espacio institucional para atender un problema ya existente y atendido con anterioridad desde otros espacios institucionales o con obra pública o empleo público. Algunas de estas nuevas propuestas de empleo transitorio del MIDES, pueden estar relacionadas con experiencias y antecedentes de los programas municipales que se describen anteriormente y guardan una relación directa con la presencia e irrupción del paradigma de la “activación”.

Esto quiere decir, que los nuevos programas vienen con una dosis de reconversión laboral, con nuevas capacitaciones y disciplinamiento para adecuar la mano de obra al período de crisis contemporánea del capital, pero adecuando por niveles de integración al mercado de trabajo los mecanismos de atención y admisión-elección de la población. La atención al desempeño y trayectoria, tanto educativo como disciplinar, desde una dimensión personal y biográfica, aparece como llave para desentrañar procesos de desencuentro entre las necesidades de los trabajadores y las especulaciones de explotación. Una mirada sobre el sujeto como responsable último de su desempeño en el mercado será la tónica de la nueva institucionalidad.

El acompañamiento terapéutico, como un coach ontológico, es la metodología de trabajo cara a cara, construyendo un traje a medida para un egreso seguramente no exitoso según las estadísticas y las evaluaciones de los participantes. El Técnico en Inserción Laboral, como nuevo rol en la ejecución de la política social, tiene, en estos nuevos programas del MIDES como “Uruguay Trabaja”, la titánica tarea de, en el lapso de un mes, lograr el éxito del beneficiario en el mercado de trabajo formal, con el apoyo metodológico de un “Manual para el Proyecto Personal”. Como indican las fuentes, *“Se ha visto que en la medida que las y los protagonistas logran ‘apropiarse de su destino’ nuevamente, son capaces de tomar opciones para mejorar sus niveles de empleabilidad, (...)”* (Mides, 2007:64). Quién o qué los habrá desapropiado de su destino, es una incógnita.

La propuesta de MIDES, “Uruguay Trabaja”, que presenta como requisito para la inscripción una ausencia del mercado formal de empleo de al menos dos años, abre unos 3.000 cupos por año aproximadamente, con un caudal de inscripción que supera en varias veces el número de puestos previstos, generando una espera prolongada entre un ciclo y

otro, con todo lo que implica la espera como dispositivo de ejercicio de poder (Auyero, 2009) y además no atendiendo la verdadera demanda del desempleo, que es siete veces mayor que la capacidad institucional prevista metodológicamente por el MIDES y económicamente por el MEF.

En esta nueva lógica dual, la convivencia entre estos dos grandes vectores de saber (por un lado, técnico-instrumental y por otro transversal), no es aleatoria ni casual según cada curso y guarda consigo una relación que permite hacer una lectura del asunto. Hay una estrecha relación entre los saberes previos y la experiencia laboral que portan los sujetos participantes antes de ingresar a un programa y el protagonismo que toma al interior del programa alguno de estos saberes, tanto sea específico-instrumental o transversal.

Los programas que atienden población que está desvinculada del mercado formal desde hace menos tiempo tiene un mayor universo de saber específico-instrumental y menor es el tiempo de preparación transversal, priorizándose una mayor presencia de saberes específico-instrumentales en la capacitación a la que acceden (ejemplo cursos de INEFOP para quienes están en seguro por desempleo). Esta capacitación específico-instrumental aparece como secularizada del componente transversal-disciplinador que tiene mayor protagonismo en los programas de MIDES, incluso como opción metodológica de los diseñadores del programa.

Cada uno de ellos cuenta con presencias distintas de capacitación específica, transversal, complementaria, introductoria, talleres de orientación vocacional, etc. A medida que el candidato está más próximo a situaciones de pauperismo, más de dos años fuera del mercado formal de empleo y pocos años de escolaridad, entonces va en aumento el protagonismo de componentes de capacitación transversal con mayor presencia de componentes disciplinadores y moralizantes en desmedro de saberes específico-instrumentales, lo que genera una capacitación mínima que se vuelve ficticia para el mercado laboral, pero que genera expectativas, catarsis colectiva y contención emocional para “fortalecer” subjetivamente al usuario, desde el aprendizaje de cómo hacerse cargo de sí mismo. Esto redundaría en la mejora de su autoestima y por ende de su “nivel de empleabilidad”. La llegada de los nuevos programas dentro de la DINESIL, amplían el margen de entrada a programas de atención al desempleo, abriendo una puerta para ciudadanos medidos con el ICC. Sin embargo, el fracaso de la inserción laboral posterior

para programas como “Trabajo por Uruguay” o “Uruguay Trabaja”, aun no siendo parte de sus objetivos, se convierte en una deuda, pues se hace presente cuando surge de la expectativa que la población beneficiaria generó.

Parece que hubiera un mecanismo híbrido y dual que renuncia a la posibilidad del pleno empleo como mecanismo integrador y desde dos instituciones diferentes despliega el abordaje al desempleo. Una línea que separa a los empleables de los inempleables, o los desempleados recientes, de los desempleados de larga duración, donde los primeros son atendidos desde unos dispositivos con mayor presencia de saberes específico-instrumentales, mientras el otro contingente es abordado desde el disciplinamiento como educación ficticia (Daroqui, 2016). Este doble dispositivo, a su vez, se ve enriquecido por otras propuestas, que como vino nuevo en odre viejo proponen la instrucción militar⁶⁷.

Este crecimiento y despliegue de programas, a partir de los noventa, con este énfasis en la atención personalizada sobre el desempleado, tiene las características del “Estado Social Inversor” que describíamos con Giddens, (2000). Un estado que ya no está preparado para cubrir todos los costos de la seguridad social y necesita salir de ese enfoque negativo de seguros sociales, hacia un nuevo paradigma positivo, que promueva en los propios agentes, la inversión en “capital humano” donde sea posible. *“En lugar de Estado de bienestar deberíamos colocar el Estado social inversor, funcionando en el contexto de una sociedad de bienestar positivo”* (Giddens, 2000: 139).

Aquellas primeras concepciones de la Universidad de Chicago, sobre el valor económico de la educación de Schultz, y *“(…) el trabajo (…) producto de una inversión, (…) un medio de producción producido”* (López Ruíz, 2007:408) cobran relevancia a fines de siglo XX y comienzo de siglo XXI. La inversión en “capital humano”, será la justificación para una explicación individual del empleo y el desempleo. El enfoque activador, que promueve el desarrollo de la atención personal del desempleo, promueve una visión reificada de la explotación, colocando al trabajador como un capitalista de sí mismo, responsable del fracaso, que debe aprender a venderse, un emprendedor de la venta de su servicio. *“(…) capitalistas de sus propias destrezas y habilidades”* (López Ruíz, 2007:410).

⁶⁷ El Ejército ofrece capacitar 700 “ni-ni” cada ocho meses. La propuesta del general Manini Ríos recibió apoyo en Diputados de todos los partidos y de la ANEP. <http://www.elpais.com.uy/informacion/ejercito-ofrece-capacitar-ni-ni.html>

Esta incorporación significa el triunfo del *ethos* empresarial que impondrá obligaciones de cómo vivir la vida. Cada individuo es responsable de las inversiones que realiza sobre sí. En términos de Dardot y Laval (2009) esta es, su lógica civilizatoria. Somos todos agentes económicos al valorarnos como empresa. Es un particular avance como recorte sobre el individuo que explica el desempleo estructural y que representa el ingreso de saberes que nacieron en la ciencia de la administración de empresas.

La nueva organización del capital, la tecnologización y el avance de la sociedad del conocimiento, metamorfoseó el mundo del trabajo, estableció nuevas jerarquizaciones, competencias y nuevas herramientas. A cambio de eso, el capitalismo reclama espíritu empresarial, que es el espíritu del capitalismo de nuestra época, “(...) *ideología que justifica el compromiso que los sujetos tienen con el capitalismo*” Zangaro (2011:21).

Como explican Crespo y otros (2009), se trata de un nuevo modelo de intervención, basado en la “activación” como fomento de la agencia individual (autonomía económica) para una optimización de la posición personal en el mercado. Los autores indican que se lucha contra la “dependencia” de los sujetos, pero no es la dependencia del mercado sino la dependencia que tienen como sujetos con el Estado. Por esto es la creciente ingeniería de programas que tratan el desempleo como manifestación de la autoestima, para que su tratamiento sea psicológico y como asunción de una responsabilidad personal perdida.

La actitud empresarial será la forma de salida como responsabilidad individual, el pionero, el emprendedor, el microempresario, el empleado unipersonal, el monotributista, el pequeño productor y el cooperativista, son los protagonistas en esta nueva atención al desempleo. Como referíamos páginas atrás, más que combatir el desempleo, se busca producir una nueva forma de nombrarlo y entenderlo, para de ese modo, generar las condiciones que habiliten un tratamiento terapéutico y desresponsabilizante. Más que atender el problema, se construye el enfoque desde donde comprenderlo como problema personal (Crespo y Serrano, 2013). La lógica neoliberal tiene detrás de esta forma de entender el desempleo, su nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009).

La inversión, palabra propia de la nomenclatura del *ethos* empresarial (López Ruiz, 2007), pasó a ser parte de nuestra nomenclatura común y en ella se condensa un tipo de

explicación del fracaso y del éxito como responsabilidad personal. En este sentido, las políticas activas contemporáneas, para Crespo y Serrano (2013), se caracterizan por hacer una lectura del desempleo desde una mirada radicalmente psicologizante, lo que permite un abordaje moral. “(...) apela a la responsabilidad personal, (...) desprovee al sujeto de las condiciones sociales y políticas para el ejercicio de la autonomía” (2013, 1111).

La desigualdad y la injusticia social, aparecen disfrazadas de problemas personales que son atendidos como terapia. La creciente creación de programas con estas características a partir de los noventa, desplegó una “(...) batalla por el lenguaje” (Fairclough apud Crespo y Serrano, 2013:1112). La promoción de políticas de empleo incorpora conceptos como “(...) empleabilidad, activación y flexiguridad” (Crespo y Serrano, 2013:1112).

Al jugar con la imaginación y pensar como ejemplo a Uruguay, donde en la actualidad los trabajadores formales cobran un salario mensual por su trabajo, pero, además, se les paga un decimotercer sueldo, en dos cuotas semestrales, llamado Aguinaldo, aprobado por la Ley 12840 en 1960, ¿Qué pasaría si desde “el paradigma de la activación” se preguntara qué significa este decimotercer sueldo?, ¿a qué mes corresponde? Una pregunta que puede ser hasta ingenua. Sucedería una batalla ideológica por el lenguaje y la nomenclatura, entre la pasividad del “Estado de Bienestar Clásico” que otorga el decimotercer sueldo y el “Estado Social Inversor” que supondrá una justificación eficiente para ello.

Este Aguinaldo puede ser presentado o entendido, como el germen de la pasividad y la dependencia, algo que encarece la mano de obra y no colabora con el clima de negocios y el estímulo para las inversiones. En este sentido, se está librando una batalla por el lenguaje, que despolitiza la conquista de ciudadanía social de la clase trabajadora, que coloca en el anticuario las propuestas del “Estado de Bienestar Clásico” y las explica en un camino de servidumbre parafraseando a Hayek, donde el enfoque triunfador es el de la responsabilización individual. Todos estos programas colaboran con esa construcción simbólica que despolitiza y deshistoriza. El nuevo orden civilizatorio del ethos empresarial se erige en este marco. Todo lo que sea coherente con su lógica, irá en contra de los intereses de los trabajadores organizados y sus conquistas de clase.

La nueva intervención sobre el desempleo del “*Estado terapéutico (...) gestiona la adaptación a las nuevas condiciones del mercado (...) la producción de un nuevo tipo de sujeto ciudadano*” (Crespo y Serrano, 2013:1113). Se presenta el problema del desempleo como falta de “empleabilidad”. Con este desplazamiento semántico, se convierte al desempleo como portador de una patología de la voluntad. (Crespo y Serrano, 2013).

La propia repetición de las evaluaciones y los representantes institucionales, sobre la importancia de la contención y la autoestima, son coincidentes con el espíritu de la época y el aumento de la literatura sobre autoayuda. Se argumenta una autonomía que desconoce el carácter interdependiente de las relaciones sociales, “*El sujeto psicologizado es un sujeto escindido de modo asocial, en el que la noción de cohesión social es secundaria*” (Crespo y Serrano, 2007:250)

Para los autores, más que combatir el desempleo, se busca producir una forma de nombrarlo. Un enfoque metonímico, entendiendo desde una de sus características singulares un todo más grande y de ese modo colocar el problema del empleo como problema de “empleabilidad”. “*(...) el sujeto desempleado o inactivo sufriría de un déficit de competencias actitudinales que explicarían los hándicaps ante los que se enfrentan los desempleados en su transición al mercado de trabajo*” (Crespo y Serrano, 2013: 1116)

Puede identificarse un sesgo que, habiendo comenzado como lucha contra el desempleo, deviene en un nuevo sentido en la actualidad, como intervención sobre el desempleado. La crisis promovió la resemantización y la nueva atribución de responsabilidades, a partir de un recorte cada vez más individualizante en la atención al desempleo de larga duración en Uruguay. La preocupación por la eficiencia superó al mutualismo. Los nuevos escenarios institucionales, representan mucho más un abordaje de archipiélagos con privadas responsabilidades, que un ámbito de responsabilidad pública. Hay un cuestionamiento de las explicaciones sobre los orígenes del problema de la llamada acumulación originaria y las responsabilidades que ésta determina. Este nuevo proceso de responsabilidad personal vulneró en el largo plazo a la clase que vive del trabajo como colectivo.

La cultura moral del propio capitalismo promovió un espíritu motivado en el éxito económico y el afán adquisitivo, desembocando -tomando como metáfora el concepto de licuefacción de Bauman (2007)- en una heterónoma determinación de flexibilidad para el trabajo. Una heterodeterminación capaz de construir el sujeto necesario para este modo de producción. *“La economía, cuyo objetivo clásico de estudio eran los procesos de producción, intercambio y consumo, pasa a definirse como <el estudio y el análisis del modo de asignación de recursos escasos a fines que son antagónicos>”* (Foucault apud Crespo y Serrano 2007: 247).

De lo que dispone el trabajador es de su propio sí mismo, su habilidad será su “capital humano” medido como “nivel de empleabilidad” y el salario dejará de ser una contraprestación por su tarea y significará el rendimiento de su capital. Un inversor laboral, según esta nueva nomenclatura que al dejar de ser un trabajador y pasar a ser empresario responsable de su desgracia y ve descontextualizado su trabajo, pues se deslocaliza y desocializa el problema, volviéndose una exclusiva responsabilidad personal. Esto, para Crespo y Serrano (2007) no hace otra cosa que reforzar la vulnerabilidad política de los trabajadores de nuestro tiempo.

Se menciona en páginas atrás que este nuevo abordaje de atender el desempleo, es una renuncia al pleno empleo como mecanismo de integración. Estando *“(…) orientado no tanto a modificar las condiciones estructurales de la oferta de trabajo, como ocurrió con las políticas keynesianas”* (Crespo y Serrano, 2012: 39), el escenario contemporáneo de fuerte psicologización de la “cuestión social” es la resignación de un discurso “económicamente” heterónimo, como si la “economía” fuera una entidad no humana con leyes propias (ver Crespo y Serrano, 2007: 252). Es el triunfo del fatalismo económico según Bourdieu (1997)⁶⁸. El sujeto queda atrapado en una exigencia moral personal y el desempleo es antes una consecuencia de decisiones íntimas mal tomadas, que un desencuentro estructural, desigual y combinado del capitalismo.

⁶⁸ Este texto reproduce el discurso de aceptación de Pierre Bourdieu del Ernst-Bloch Preis de la ciudad de Ludwigshafen, el 22 de noviembre de 1997. <file:///C:/Users/Pc/Downloads/Pierre%20Bourdieu,%20Una%20utopía%20razonada%20contra%20el%20fatalismo%20económico,%20NLR%201227,%20January-February%201998.pdf>

Esto último fue algo que los movimientos sociales obreros de principio de siglo lograron colocar como explicación, ganando la batalla del lenguaje de su tiempo y que el nuevo “paradigma de la activación” con la peculiar dualización en Uruguay, está vaciando de contenido, promoviendo la derrota de los trabajadores en la explicación como batalla ideológica por nombrar el problema del desempleo y la cuestión social. La protección del sujeto por medio del seguro social, el derecho laboral y las acciones clásicas de gobierno, dicen Crespo y Serrano (2007), se vuelven antiguas y es sustituido por un sujeto que debe asumir la responsabilidad y el costo de su socialización. *“El credo de la globalización se basa en la invocación al realismo económico para justificar inevitables, necesarias e inexorables las políticas de desregulación (...)”* (Crespo y Serrano, 2007:258)

Por lo tanto, la solución que se presenta para atender este mal de la dependencia, es trabajar moralmente sobre la voluntad del desempleado, sobre su compromiso con la explotación capitalista, porque el compromiso refuerza la relación con la explotación, despertando un sinfín de ingenierías sobre la subjetividad, capaces de actuar como herramientas actitudinales para la producción. Los talleres de inserción laboral son representantes de este nuevo modelo.

Los contenidos de su capacitación, vinculados a técnicas de presentación personal para el mercado de trabajo, que promueven la preparación de entrevista laborales, la realización del curriculum vitae, el perfeccionamiento de mecanismos de búsqueda de empleo, la amplificación de las redes sociales, el ejercicio de la empatía, saber “venderse” y, sobre todo, disponibilidad de aceptación de condiciones cada vez más flexibles siguiendo la lógica del metabolismo del capitalismo y su necesidad de lucro, son la receta del “paradigma de la activación”. La orientación vocacional, los terapeutas de la ocupación, las empresas colocadoras, la *“industria del trabajo”* (Calamari, 2010), las secretarías de empleabilidad, se encargarán de darnos una explicación privada y personal para este fracaso.

El rol del *“coaching laboral”* promueve la inversión laboral personal. Es un técnico en inserción laboral presente en el programa de MIDES, *Uruguay Trabaja*. Su abordaje se centra en la motivación a los desempleados, con la intención de influir en los comportamientos personales, en su búsqueda de empleo y en la promoción de una actitud

perseverante en el usuario, suponiendo o diagnosticando el fracaso como consecuencia de su inmadurez personal y emocional.

La producción de sujetos para Crespo y Serrano (2007), se desarrolla a partir de tres prácticas, el disciplinamiento, la vigilancia y la intervención terapéutica (2007:259). De esta forma se atiende el problema devenido en dilema personal, evitando su estructural manifestación. *“Tal y como plantea Ehrenberg, <una sociedad que ve acentuarse la individualización experimenta grandes dificultades para representar lo colectivo>”* (Crespo y Serrano, 2012: 36). Un estudio aparte, significaría la situación contradictoria de estos capacitadores, que, luchando contra su propio desempleo, al trabajar en este rol como educador Técnico en Inserción Laboral del desempleado, obtienen una fuente de empleo a partir del desempleo de largo plazo de otros.

El que no logre la adaptación, será patologizado. Como se pudo demostrar, el “paradigma de la activación” como promocional con el “empoderamiento de la agencia”, es funcional con propuestas tanto de derecha como de izquierda, pues ambas promueven la participación y la responsabilización individual, como si el neoliberalismo los hubiera permeado a ambos y se pudieran encontrar juntos para reflexionar sobre este tema. El mercado parece oficiar de ámbito neutral, donde hay que generar oportunidades. La difusión a escala planetaria del capitalismo, sobre todo luego de 1992 con la caída del bloque de socialismo real, promovió el triunfo casi sin adversarios de una subjetividad empresarial, con valores de responsabilidad e individualismo y doctrinas de la administración privada.

El emprendedor, como acentuación de la individualidad, significó la imagen del expansionismo norteamericano y el *“mito internacional de vaquero”* (Hobsbawm, 2013). El contrato que antes era sinónimo de seguridad ahora se vuelve arena movediza, *“La flexibilidad va a aparecer como una exigencia totalizante, (...) la regulación política del contrato laboral, que ha constituido uno de los ejes de la protección (...) se convierte, paradójicamente, en su contrario, en la causa de su vulnerabilidad”* (Crespo y Serrano, 2012: 40).

Los pilares de este nuevo orden lucharán contra la dependencia de los ciudadanos para con el Estado, promoviendo la responsabilidad individual sobre la apropiación de

mercantilizados saberes llamados “capital humano” y que explica el “nivel de empleabilidad”. Lo patológico será para quienes no superen la dependencia, valuando su actitud o voluntad frente a este problema personal. El triunfo neoliberal se ejemplifica cuando se hace evidente la intención de mercantilizar todas las esferas de la relación social y todas las acciones humanas. Todo se convierte en objeto de esta visión maximizadora de beneficios. El sujeto debe aprender a venderse, a conocer sus fortalezas y debilidades, conocer sus emociones y controlarlas, saber mirarse al espejo y medirse con la regla del mercado y poner en juego su capital, como inversión para la mejora de su “nivel de empleabilidad”, viendo donde hay una oportunidad de lucro para la inversión de su capital, de su sí mismo que es su empresa.

Dardot y Laval (2009), encuentran una línea de continuidad que, habiendo nacido en la construcción del mercado y tomando como norma la competencia y ésta luego, como norma de la actividad de los agentes económicos, de la construcción del Estado y de su acción, llega finalmente, hasta la competencia como norma de la conducta del sujeto-empresa. Estos representan momentos distintos por los que se produce la extensión de la racionalidad mercantil a todas las esferas de la existencia humana. Esto hace para los autores a la razón neoliberal, una verdadera razón-mundo.

Es el triunfo de una ética empresarial que toma por asalto la vida cotidiana y convierte al individuo en una empresa. Las relaciones sociales pasan a ser ordenadas según el modelo de mercado en el capitalismo del siglo XXI. Como explican Dardot y Laval (2009), el neoliberalismo antes que ser una ideología o una política económica, es más bien una nueva racionalidad donde la lógica del mercado es llevada hasta los rincones más íntimos del ser. Es un orden civilizatorio que está construyendo al ser humano neoliberal, íntegramente sumergido en la competición mundial. Este individualismo moderno, comparte la doble dimensión de ciudadano con derechos y a la vez con intereses económicos, sin embargo, para los autores, en la disputa entre este hombre ciudadano y el hombre útil al interés económico, el primero sucumbe ante el segundo. Para los autores, las relaciones humanas serán sometidas a la regla del máximo provecho.

La irrupción del “paradigma de la activación” es el inicio de un proceso de ajuste de la utilidad del trabajo, una exacerbación de las relaciones anónimas propias de los vínculos en sociedad que explica Weber (1964) o Tönnies (1947). Para Dardot y Laval (2009) la

urbanización y la creación de un mercado de trabajo fueron factores claves para la emancipación comunal, una nueva forma de sujeción a leyes impersonales e incontrolables de la valorización del capital. El ethos empresarial se apodera de los intersticios de las relaciones humanas, los procesos de creación de los mercados de trabajo y la normalización de la mano de obra.

Como indican Dardot y Laval (2009), el sujeto es unificado en un sentido empresarial, perdiendo la pluralidad de la democracia liberal, producidos como sujetos emprendedores que, refuerzan las relaciones de competición entre sí. Para Dardot y Laval (2009) este es el proyecto del neo sujeto en el neoliberalismo, como apología del orden. La racionalidad empresarial articula todas las relaciones de poder en la trama de un mismo discurso bajo el estandarte de la ética del emprendedor y el *ayúdate a ti mismo*. El sujeto es condenado al proceso mismo de mejora de sí y perfeccionamiento sin cesar de sus resultados y sus rendimientos.

Como indica Baqués Quesada (2002), el gran reto que se le plantea al neoconservadurismo es, reconstruir de una vez por todas una filosofía adecuada a la buena marcha de la economía de mercado y sus exigencias en el terreno de la moral. La responsabilización del desempleado y el trabajo sobre su actitud parecen ser parte de la respuesta a este reto neoconservador, de “cambiar el alma”.

A partir de la década de los noventa del siglo XX, en Uruguay, cobro dinamismo como modalidad en la atención al desempleo, el “paradigma de la activación” y sostuvo esta cruzada civilizatoria pro mercado y profundamente conservadora hasta nuestros días. La atención al desempleo, viró como motivación del desempleado, ahora más como responsabilizando al sujeto desempleado, que como haciéndose responsable con la situación de desempleo vivida, asumiendo la incapacidad para regular el mercado de trabajo y consolidando una estrategia de desarrollo que incorpora el desempleo de larga duración como parte de la recomposición productiva.

La creación de programas de atención a este desempleo desde el MIDES es la consolidación del “paradigma de la activación, dualizada” en Uruguay, a partir de la identificación de una población desempleada en particular a partir del ICC. Su tratamiento moralizante desde fundamentos neoconservadores y neoliberales, supone una cuestión

social interpretada como cuestión psicológica, habilitando el avance de un diagnóstico reificante de la desigualdad en la sociedad capitalista, a partir de una apologética explicación personal y privada del desempleo.

La crisis generalizada a partir de los años setenta del siglo pasado impuso condiciones mundiales para el desarrollo de una metamorfosis laboral que en búsqueda de recomposición productiva y desde el soporte que significó la revolución informac ional, liberó al capital de ataduras nacionales, permitiendo el desarrollo de la lógica neoliberal y sus intenciones de “cambiar el alma”. El abordaje al desempleo no fue ajeno a este proceso.

Bibliografía

- Amarante. V y Arim. R (2004). Mercado laboral en Uruguay 1986-2002.
- Amarante, V: Brucheli M. (2008) “Análisis del seguro de desempleo en Uruguay y discusión de propuestas para su modificación”. Cuadernos del ClaeH N° 96 97 pp 175-207
- Amarante, V: Gomez, M. (2016) “Diferencias de ingreso entre trabajadores formales e informales en Uruguay, 2011-2014”. Revista de Economía, Vol. 23, N° 1, mayo 2016. ISSN: 0797-5546
- Amarante. V, Brum. M, Fernández. A, Pereira. G, Umpierrez. A, Vigorito. A, Burdin. G, García Repeto. U (2012) La distribución de la riqueza en Uruguay. Elementos para el debate. Montevideo. CSIC UdelaR. ISBN: 978.9974-0-0845-8.
- Antía. F (2016) La política tributaria durante el gobierno de Mujica: ¿Hacia el fin del secreto bancario? Pp 301-326. En: *El decenio progresista*. Coordinadores Bentancur. N y Busquets. J.M. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.
- Antunes. R. (2017) Entrevista disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/economia/vamos-la-uberizacion-del-trabajo-advirtio-el-investigador-ricardo-antunes-n1496925.html>
- Antunes. R (2009) Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo). En Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales / compilado por Julio César Neffa; Enrique de la Garza Toledo; Leticia Muñiz Terra. - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO: CAICyT.29-44.
- Antunes. R (2000) El trabajo y los sentidos. G.E.T. Montevideo Uruguay. Octubre
- Antunes. R (1998) Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Sao Paulo Ed. Cortez Editora.
- Astori, D. (1983) Revista universitaria Dialogo. Artículo: “Los resultados económicos del proceso”. Montevideo
- Auyero, J (2009) “Pacientes del Estado”. Un reporte etnográfico sobre la espera de la gente pobre. En <http://sites.google.com/site/javierauyero/javierauyero> "Patients of the State". An Ethnographic Account of Poor People's Waiting. Universidad de Texas en Austin
- Azar. P, Bertoni. R, Torreli. M: (2010) “Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 -2005)”. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo,
- Azar, P, Bertino, M. Bertoni, R. Fleitas, S. Garcia Repeto, U. Sanguinetti, C. Sierra, M. Torrelli, M. (2009). ¿De quienes, para quienes y para qué? Fin de Siglo. Montevideo.

- Barber. W.J. (1974) Historia del pensamiento económico. Ed Alianza. España. Madrid
- Baqués Quesada Josep (2002) La ilustración escocesa: ¿un depósito de intuiciones para el neoconservadurismo? Revista Estudios políticos (Nueva Época) Núm. 118. Octubre – Diciembre <file:///C:/Users/Pc/Downloads/Dialnet-LaIlustracionEscocesa-287609.pdf>
- Bauman, Z. (2007) Modernidad Líquida. FCE. Argentina.
- Bauman, Z. (1999) Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Gedisa. Barcelona.
- Behring. E. (1998) “Política social no capitalismo tardía”. Cortez. Sao Paulo.
- Bertaux. D (2000) Estructura de clases y movilidad de clases y distribución de las personas. Artículo publicado por J. W. Freiberg. En Critics Sociology. European perspectives New York. Irvington Publishers Inc.
- Bentura. J. P (2011) La “Cuestión Social” en la era progresista. Legitimidad y proyecto en el gobierno del Frente Amplio. Tesis Doctoral. Mimeo Flacso
- Bermudez de Castro, José M (2011) La evolución del talento. Como nuestros orígenes determinan nuestro presente. Ed. Debolsillo. España
- Bielschowsky. R. (1998) Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. Libro: Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. FCE-CEPAL. Chile
- Bogliaccini J.& Filgueira. F (2011) Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? Caracas. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 51.
- Bonino, N García Repetto U (2013) “Protección frente al desempleo estacional y bolsas de trabajo en Uruguay” Revista Uruguay de Historia Económica, nov. 2013, Vol III (4):46-65
- Bonino Gayoso, N (2009). “Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay”. Asociación Uruguaya de Historia Económica. Boletín de Historia Económica - Año VII - N° 8
http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_8/Boletin_AUDHE_2009_completo.pdf
- Bourdieu, P (2001) Contra la política de despolitización.
<file:///C:/Users/Ciente/Downloads/Dialnet-ContraLaPoliticaDeDespolitizacion-153461.pdf>
- Bourdieu, P (1997) Una utopía razonada: contra el fatalismo económico Este texto reproduce el discurso de aceptación de Pierre Bourdieu del Ernst-Bloch Preis de la ciudad de Ludwigshafen, el 22 de noviembre de 1997.
Disponible en:
file:///C:/Users/Pc/Downloads/Pierre%20Bourdieu,%20Una%20utopa%20razonada%20contra%20el%20fatalismo%20econmico,%20NLR%20I_227,%20January-February%201998.pdf

Bourdieu, P., J. C. Passeron y J. C. Chamboredon (1975): El oficio de sociólogo, Bs As, Siglo XXI.

Caetano, G. (2005) 20 años de democracia, Uruguay 1985-2005: miradas múltiples, Montevideo, Taurus.

Caetano y Rilla. (1994) Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur. CLAEH y Fin de siglo.

Calamari. A (2010) Del trabajador al empleable. Una mirada sobre el discurso de la industria laboral. Tesis Doctoral. Universidad de Nacional de Rosario. Inédito.

Cancela, W. Melgar, A (1985). El desarrollo frustrado. Ed. ClaeH. Montevideo

Cardoso, F. H, Faletto, E. (2011) Dependencia y desarrollo en América Latina ensayo de interpretación sociológica. Siglo XXI, Bs As.

Castel, R., Haroche C: (2003) Propiedad Privada, Propiedad social, Propiedad de sí mismo. HomoSapiens, Rosario, Argentina. 2003

Castel, R. (1997) “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Editorial Paidós. Buenos Aires.

CLAEH (1983) Revista de la colección El Uruguay de nuestro tiempo N° 8. Agro: estancamiento y crisis. Montevideo.

Claramunt. A (2015) García. A; García. M “Primer Censo de Egresados de Trabajo Social”. FCS/ADASU

Cores, Hugo (1989). Las luchas de los gremios solidarios (1947 – 1952) Neo-Batllimo, protesta social y Fuerzas Armadas. En serie Aportes a la historia del movimiento obrero uruguayo Tomo 1. Ed. Compañero. Banda Oriental. Montevideo.

Couriel. A y Liechtenstein. S (1967) El FMI y la crisis económica en Uruguay. FCU Montevideo.

Coutinho, C N: (2012) “De Rousseau a Gramsci”. Boitempo. Sao Paulo.

Coutinho, C N (2000) “Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía”. In La política social hoy. Borgiani. E, Montañó. C (org). São Paulo. Ed Cortez

Coutinho, C N (1997) Notas sobre ciudadanía y modernidad. Editorial Prahia Vermelha N° 1 año. Sao Paulo; Brasil.

Coutinho, C N (1994) Marxismo e Política. A dualidad de poderes e outros ensaios. Ed. Cortéz. Sao Paulo.

Coutinho, C N (1992) Gramsci. Un estudio sobre seu pensamento político. Editorial Campus. Rio de Janeiro.

Crespo. E & Serrano. A (2013) Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. Universidad Psychologica, 12 (4), 1111-1124 Doi: 10/11144Javeriana. USPY12-4. ppee.

Crespo. E & Serrano. A (2012) La psicologización del trabajo: la desregulación del trabajo y el gobierno de las voluntades. En Revista Teoría y crítica de la psicología. V 2. Pp 33-48. (ISSN: 2116-3480. 10/2/2018 disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5895477>

Crespo. E; Revila JC; Serrano. A (2009) Del Gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación. Ed, Psicoperspectivas. ISSN 0718-6924 VOL. VIII, N° 2. Este artículo está disponible en: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/issue/view/10>

Crespo. E y Serrano. A (2007) Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad: la psicologización política del trabajo. En: Psicología social crítica / coord. Por Anastasio Ovejero Bernal, 2011, ISBN 978-84-9940-202-4, págs. 246-263. Capítulo 15. (8/2/2018) Disponible en: <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento25372.pdf>

Crozier. M, Huntington. SP y Watanuki. J: (1975) The crisis of democracia. The Trilateral Commission. New York University Press Ed. Library of Congress Catalog Card Number: 75-27167 ISBN 0-8147-1364-5.

Cures, Oribe. (1998). "Trabajadores inmigrantes y ambulantes. Su situación conflicto". En: Desde Abajo. Sectores populares en los años treinta. Ed. Banda Oriental Montevideo.

Cures, Oribe. (1994) "Una vivencia socio-económica del terrismo: los vendedores ambulantes de la década del 30" En: El Uruguay de los años treinta. Ed. Banda Oriental. Montevideo.

Daroqui, A. (2016). La cárcel en la Universidad. El discurso penitenciario en la normativa y prácticas interinstitucionales. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina35342.pdf>

Danani. C. (2008) "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad". Ciências Sociais Unisinos 44(1):39-48, janeiro/abril

Danani, C. (2005). Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección. En: Coloquio Internacional: "Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada", Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT - Buenos Aires.

Dardot y Laval. (2009) La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Ed Editorial Gedisa Calves contemporáneas. Barcelona.

De Bruyne. P, (2005) Herman. J, Deschoutheete. M, Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. Os polos da prática metodológica. Ed. Fransisco Alvez. Brasil.

D'Elia, Germán (1982) El Uruguay neobatllista (1946-1958). Banda Oriental Montevideo.

De Rosa, M (2016) Monografía de Maestría “Distribución de la riqueza en Uruguay. Una aproximación por el método de capitalización” MIMEO. Puede consultar también en: La diaria: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/en-uruguay-la-mitad-de-la-poblacion-no-posee-riqueza/>

Domínguez Uga. V (2004) A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista Sociologia Política. Curitiba. 23, p. 55-62.

Donzelot. J (2007) La invención de los social. Ed. Nueva Visión. Bs As.

Esping-Andersen, G. (1993) Los tres mundos del estado de bienestar. Valencia.

Filgueira C y Filgueira F. (1994) El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. 1994. Editorial: Arca, Montevideo

Filgueira. F. (2005) Rodríguez, F. Rafaniello, C. Lijtenstein, S. Alegre, P. Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. PRISMA N° 21. Revista semestral de ciencias humanas de la Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

http://ucu.edu.uy/sites/default/files/libros/pdf/prisma_web.pdf

Faroppa. L (19656) El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación Montevideo, CECEA.

Filgueira, Fernando; (2004) Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado; Yaffé, Jaime. “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX” Instituto de Ciencia Política. [La] política. Montevideo: Banda Oriental: Instituto de Ciencia Política.

Foldaroli. G, Melazzi, G. (2009) “La Economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes”. Universidad de la República. Montevideo.

Foucault. M (2008) Tecnologías del yo y otros textos afines. Ed Paidós Bs As.

Foucault. M (1992) Microfísica del poder. Ed. La piqueta. Madrid.

Foucault. M (1987) Historia de la sexualidad. Ed. Siglo XXI. México.

Frega. A. (2008) Rodríguez, A; Ruiz, E; Porrini, R; Islas, A; Bonifanti, D; Broquetas, M; Cuadro, I. Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005). Banda Oriental. Montevideo.

Frega. A. (1985); Maronna, M; Trochón Y. “Los consejos de salarios como experiencia de concertación”. En Cuadernos del CLAEH N° 33 2da Serie, Año 10 (pp 27-36).

Fukuyama. F (2015) ¿El fin de la historia? Y otros ensayos. Ed Alianza. Madrid.

Gallardo, J; Garce, A; Ravecca, (2009) P. “Think tanks (grupos de reflexión) y expertos en el gobierno del Frente Amplio”. Doc. de Trabajo. ICP FCS UdelaR.

Garcé. A (2002) Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973) revisando el “fracaso” de la CIDE. Ed. Trilce. Montevideo.

Garcé. A (1999) Ideas y competencia política: revisando el “fracaso” de la CIDE. Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 11. Montevideo. Pp 59-81 Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/20071102005752.pdf>

Giddens. A (2000) La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Ed. Taurus. Argentina.

Giddens. A. (1977) El capitalismo y la moderna teoría social. Ed. Labor S.A. Barcelona

Gohn, M. da G. (1997) Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo. Loyola.

Gorz. A (1991). Metamorfosis del trabajo. Ed. Sistema. S.A. Madrid.

Gorz, A (1982) Adeus ao proletariado. Forense. Rio de Janeiro.

Gramsci. A (2011) Antología. Siglo XXI. Buenos Aires.

Grassi, E. (2006) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. Espacio Editorial. Buenos Aires

Grondona. A L (2009). Pobres, indigentes y desempleados. Una reseña sobre las formas histórica de delimitación. Papeles de CEIC. Revisión crítica. Volumen 1. ISSN: 1695-6494. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76512777006>

Guber. Rosana (2005) El salvaje metropolitano Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo Editorial Paidós SAICF Bs As

Hall, P; Soskice, D: (2006). “Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales”, en Revista Desarrollo económico, vol. 45, n° 180, pp. 573-590.

Harvey, D (1994) La Condición Posmoderna. Sao Paulo Loyola

Hayek, F. (2006) Camino de servidumbre. Alianza Editorial, Madrid.

- Hayek, F V. (1937) "Economics and Knowledge" New York: New York University Press. Discurso presidencial al London Economic Club, 10 de noviembre de 1936. Publicado por primera vez en Economía (febrero de 1937)
<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Thirlby/bcthLS3.html#Hayek>
- Hobsbawm, E (2013) Un tiempo de rupturas. Crítica. Bs As.
- Hobsbawm, E (2012) La era de la revolución. Crítica. Bs As
- Hobsbawm, E (2007) La era del imperio: 1875-1914.-Buenos Aires: Crítica.
- Hobsbawm, E (1999) "Historia del siglo XX 1914-1991". CRÍTICA -Grijalbo Mondadori, S.A.- Buenos Aires, Argentina.
- Hobsbawm, E (1983) "Marxismo e historia social". Instituto de ciencias de la Universidad autónoma de Puebla. México.
- Horkheimer, M. (2002) "Crítica de la razón instrumental". Madrid: Editorial Trotta.
- Ibarra. L. (2010) Entre la precarización y el mando: Los Consejos de Salarios en Uruguay. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo
http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_10_Ibarra.pdf
- Iamamoto, M. (1997) O Serviço Social y división del trabajo. Editorial Cortez editora. Sao Paulo.
- Jacob, R. (1984). Crisis y mercado de trabajo una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta Montevideo: Ciedur
- Jacob, R. (1983) El Uruguay de Terra, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Jacob, R. (1981) Uruguay 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril. FCU. Montevideo
- Jacob. R (1969) Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880). Ed Banda Oriental. Montevideo.
- Johnson, Harry G. (1960), "The Political Economy of Opulence", Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 26, num. 4, pp. 552-564
- Kaztman, R (2001) "Seducidos y abandonados, el aislamiento social de los pobres urbanos". Revista Cepal N° 75 pp 171 a 189.
- Lasida. J y Pereira. J (1997) Projoven: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado. Boletín CINTERFOR No. 139-140
- Lazzarato. Mauricio (2013) La fábrica del hombre endeudado. Ed Amorrortu. Bs As.
- Lenin, V.I (1963) Cuadernos Filosóficos. Ediciones Estudio. Bs As. Argentina.

- Lenin, V.I (1960) Obras Escogidas Tomo 2. Editorial Progreso. Moscú.
- Lenin, V.I (1945) El imperialismo, fase superior del capitalismo. Editorial Progreso. Moscú. URSS.
- Lessa, S. (2011) Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo. Cortez Ed. Sao Paulo.
- Lessa, S. (2004) Uma praga de fantasias em Questão Social e Serviço Social. Fundamentos e Práticas. Estudos de Política e Teoria Social, Pos Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Praia Vermelha N° 10 Primeiro Semestre
- Lojkine, J. (1995) La revolución informacional Sao Paulo. Cortez Editora.
- López Ruiz. O. (2012) La 'Invencción' del Capital Humano y la Inversión en Capital Humano La 'Invencción' del Capital Humano y la Inversión en Capital Humano Revista Gestión de las personas y tecnología – ISSN 0718 – Ed N° 13.
- López Ruiz. O. (2007) “Ethos empresarial: el <capital humano> como valor social. Revista Estudios sociológicos, Vol XXV N° 74 pp 399-425. México.
- López Ruiz. O. (2007b) “Os executivos das trasnacionais e o espiritu del capitalismo. Capital humano e emprededurismo. Ed. Azogue. Rio de Janeiro.
- Lukács, G (2012) “Para uma ontología do ser social I” Ed. Boitempo. Sao Paulo
- Lukács, G (2000) La crisis de la filosofía Burguesa. Copyright. www.elaleph.com (2000)
- Lukács, G (1981) Marx y el problema de la decadencia ideológica. Siglo XXI. México.
- Lukács, G (1959) El asalto a la razón. Editorial Fondo de cultura económica. México.
- Mandel. E. (1990) A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista. Ed Ensaio São Paulo.
- Mandel. E. (1986) Las ondas largas del desarrollo capitalista: una interpretación marxista. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Mandel. E (1982) “O Capitalismo Tardío”. Col. Os Economistas. São Paulo, Abril Cultural.
- Mandel. E (1974) “La formación del pensamiento económico de Marx”. Editorial Siglo XXI. España.
- Mariatti A (2017) La atención al desempleo, de la responsabilidad pública a la activación individual. Revista Fronteras N° 10. Montevideo. Pág. 99-114

- Mariatti. A (2012) La inclusión de la exclusión. Editorial A.E. Alemania.
- Mariatti. A (2012) Del concreto sensible al concreto pensado. Revista Regional de Trabajo Social N°33. Editorial Eppal, ISBN 0797-0226 <http://revistatrabajosocial.com/revista.php?id=33>
- Marini, R M (1991) Dialéctica de la dependencia, México, Ediciones Era.
- Marshall, T: (1998) “Ciudadanía y clases sociales”. Alianza Madrid
- Marx. K (1978) “El Capital Tomo I”. F.C.E. México
- Marx. K (1955) “El dieciocho brumario de Luis Bonaparte”. In Obras Escogidas en dos tomos. Moscú. Ed. Progreso.
- Marx, K; Engels, F. (1998) “El manifiesto comunista”. Ed. Solaris. Madrid
- Martínez, L (2014) Tecnologías de gobierno y neoliberalismo en la actualidad: Lo humano como capital, el individuo como empresa. Cap VII Pag. 131-150. En, Debates sobre Estado, Gobierno y control social. Gobernando las desigualdades. Organizadores Campana M y Giavedoni J G. Disponible en: <https://colectivociajpp.files.wordpress.com/2012/08/debates-sobre-estado-gobierno-y-control-social-comp-campana-giavedoni.pdf>
- Melgar. A (1979) El Plan CIDE quince años después. Cuadernos de CLAEH N° 10 pp 25-38. ISSN 0011-2526. Montevideo
- Mészáros. I (2010) Mas allá del capital. Ed Pasado y Presente. Bolivia. Disponible en: https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/mas_ala_del_capital.pdf
- Midaglia, C: (2010) Castillo. M: Fuentes. G. “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Revista Chilena de administración pública. N° 15-16. Pp. 123/154.
- Midaglia, C; Antía, F (2007) “¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno”. Cuaderno CRH, Salvador V20 n° 51. P 463-478. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. (2007)
- Midaglia, C; Antía, F (2007b) “La izquierda en el gobierno. ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.
- Midaglia. C (2001). Los dilemas de la colaboración público privada en la provisión de servicios sociales. Pp 203-223. En Calame. P y Talmant A. Con el Estado en el corazón. Ed. Trilce. Montevideo.
- Midaglia, C. (1998) “El rendimiento de los ‘By-pass’ como instrumento de reforma social: el caso PRIS”. Revista uruguaya de Ciencia Política, ICP Montevideo
- Montagut, (2000) Política social: una introducción. Editorial ARIEL, Barcelona.

Montaño. C. (2004) Hacia la construcción del Proyecto ético político Profesional crítico. XVIII Seminario de ALAETS.

Nahum. B, Frega. A, Maronna. M, Trochon. Y. (1997) "Historia uruguaya. Tomo 8 – 1959 – 1973. El fin del Uruguay liberal". Ed. Banda Oriental. Montevideo.

Narbondo. P & Ramos. C (1999) La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). Revista de Ciencia Política. Montevideo. Pp 35-58. Disponible en:
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7119/1/RUCP_Narbondo_1999v.11.pdf

Netto, J. P (2012). "Crise do capital e consequencias societárias". Sao Paulo. Serviço Social e Sociedade Nº 111

Netto, J. P (2010) Uma face contemporânea da barbárie III Encontro Internacional "Civilização ou Barbárie". Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro.

Netto, J. P (2004) "Marxismo impenitente" Editorial Cortez Editora. Sao Paulo.

Netto, J. P (2003) Cinco notas a propósito de la "cuestión social". en: Servicio social crítico. (org) Borgianni, E. Guerra, Y. Montaño, C. Cortez Editora. Sao Paulo.

Netto, J. P (2003b) "El servicio social y la tradición marxista" in Servicio social crítico. (org) Borgianni, E. Guerra, Y. Montaño, Sao Paulo. Ed. Cortez Editora.

Netto, J. P (1997) "Capitalismo monopolista y servicio social". Cortez Ed. Sao Paulo.

Netto, J. P (1983) Georg Lukács. O guerreiro sem repouso. Sao Paulo, Brasiliense.

Netto, J. P (1981) "Capitalismo e reificacao." Editorial Cortez editora. Sao Paulo.

Netto. JP & Braz. M. (2011) Economía Política. Ed. Boi Tempo. Sao Paulo.

Netto, Meleneu, José. (1996) Desempleo y lucha de clases: las nuevas determinaciones del concepto marxista en ejército de reserva. Ed. Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil.

Nicholson, J. S. (1891), "The Living Capital of the United Kingdom", The Economic Journal, vol. 1, pp. 95-107

Nora. P (2001) Les lieux de mémoire, T 1, La République, 2a ed., París, Gallimard, 2001.

Notaro, J - Quiñones, M- Senatore, L - Supervielle, M (2011) "Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo Uruguay 2005-2009. Udelar, Montevideo Uruguay.

Notaro, J. (2010) Estrategia de desarrollo, política económica y actores sociales. Uruguay 1968 – 1984. Jornadas de Historia Económica
http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_9/Boletin_AUDEH_2010-Notaro.pdf

- Notaro, J (2005) El problema del empleo en Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Notaro, J, Alvarez, A, Failde, A. (1984) Indicadores económicos del Uruguay 1968-1983. CIUDUR. Montevideo.
- Notaro, J, Canzani, A. (1984) Los asalariados: condiciones de vida y de trabajo. Revista Uruguay Hoy N° 2. CIEDUR. Montevideo
- Nun, J (2001) Marginalidad y exclusión social. Ed. FCS. Bs As
- Oddone, Gabriel (2009): “Crecimiento hacia adentro: 1931-1973”, en Gabriel Oddone El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX. Montevideo: Linardi y Risso.
- Offe, C. (1995) Capitalismo desorganizado. Transformaciones contemporáneas do trabalho e da política. Editorial Brasileira. Sao Paulo.
- Offe, C (1976): “La política social y la teoría del Estado” en Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar. Editorial Alianza, Madrid. 1990. Disponible en: <http://politicaypianificacionsocial sociales.uba.ar/files/2012/04/Offe-Claus-La-pol%C3%ADtica-social-y-la-teor%C3%ADa-del-Estado.pdf>
- OIT (2014). Competencias para el empleo. Orientaciones de políticas. file:///C:/Users/Pc/Downloads/PB-EMP-SK-blue-S-Youth_web.pdf
- OIT (2011). Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario. Copyright © International Labour Organization 2011 First published 2011. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_164288.pdf
- OIT (2005) Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005 ISBN 92-2-317102-4 (versión impresa) ISBN 92-2-317103-2 (versión web pdf)
- Olesker, D. (2012) “Semanario VOCES”: N°339. Jueves 3 de mayo.
- Olesker, D. (2003) “Desarrollo dependiente, exclusión y desigualdad, propios de la actual fase de la economía mundial hegemonizada por EEUU: 8 Tesis. Pág. 49 a 64. En América Latina: Su potencialidad transformadora en el mundo de Hoy. Ediciones de la Fundación Arismendy
- Olesker, D (2001) Crecimiento y exclusión. Editorial Trilce. Montevideo Uruguay.
- Olesker, D (2001b) Diario La República. Editorial del día 16 de mayo. Artículo “El gobierno antepone la rentabilidad al trabajo”
- Oyhantçabal, G, Alonso, R (2018) La Diaria 11/6/18. Auge y declive de los progresismos. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/6/auge-y-declive-del-progresismo/>

Ozanira da Silva e Silva, (2013) M. Ferreira Santos de Almada Lima, V. Rojas Couto, B. Carbajal Arregui, C. de Martino Bermúdez, M. “Proteção social e programas de transferência de renda na América Latina e Caribe”. Cidade Universitária da Universidade Federal do Maranhão CEP: 65 085 - 580, São Luís, Maranhão, Brasil. Presentado en VI jornadas Internacional de Políticas sociais.

Pastorini. A. (2004) “A categoria “questão social” em debate. Ed. Cortez. Sao Paulo.

Pino Freire, R. Pedrero González, E. (2010) “Carlos Marx y el capital... ¿humano?” en Revista Internacional Marx Ahora. La Habana. pp 103 – 121.

Pierson, P. (2006) “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas”. Zona abierta. 114/115.

Pires. J M (2007) Condicionantes políticos e económicos da política social. Revista Pesquisa & Debate, Sao Paulo, V 18, Nº 1 (31) pp. 131-153

Polanyi, Karl. (1992) “La gran transformación crítica del liberalismo económico”. La piqueta. Madrid.

Pucci. F y Vigna. A (2013), Condiciones de trabajo en la unidad de seguimiento de programas del Mides. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Esta es la versión html del Archivo http://fcea.edu.uy/Jornadas_Academicas/2013/file/MESAS/Unidad%20de%20seguimiento%20de%20programas/CONDICIONES%20DE%20TRABAJO%20EN%20LA%20UNIDAD%20DE%20SEGUIMIENTO%20DE%20PROGRAMAS%20DEL%20MIDES_PUCCI-VINA.docx

Real de Azúa, C. (1984) Uruguay ¿una sociedad amortiguadora? Ciesu-Ebo Montevideo.

R.E.D.I.U (2011) “La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010”. Trilce. Montevideo.

Rosanvallon, P. (2011) La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Manatíal. Bs. As.

Ruiz, Esther (2008): “El Uruguay próspero y su crisis. 1946-1964”, en Ana Frega et al Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005), Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Santos, B. S. (1995) “A construção multicultural da igualdade e da diferença”. En: Congresso Brasileiro de Sociologia, n. 7, 1995, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, 1995. p. 1-56.

Sapriza, G. (2004) “Apuntes para un estudio del paternalismo industrial, modelo de vida para la construcción de la familia <obrero-burguesa>” En Porrini, R. Historia y memoria del mundo del trabajo. CSIC. FHCE. Montevideo.

Sarachu. G et al (2010). Clasificadores/as de residuos urbanos solidos: desde la inclusión precaria hacia la construcción de un nuevo modelo de gestión de residuos. Proyecto CSIC.

Schultz, T W. (1992) Restablecimiento del equilibrio económico los recursos humanos en una economía en proceso de modernización. Ed. Gedisa. Barcelona.

Schumpeter. J (1976). Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico. FCS México.

Sen. A. (1998) Cuadernos de economía., Volumen 17, Número 29, p. 67-72. ISSN electrónico 2248-4337. ISSN impreso 0121-4772.

Senatore. L y Méndez. G. (2010) “Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical” Trabajo presentado en el III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. <http://www.laondadigital.uy/LaOnda/497/A4.htm>

Senatore. L y Carracedo. F (2016) “Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica” en Bentancur. N y Busquets. J. El decenio progresista. Ed. Fin de Siglo. Montevideo. Pp 15-42.

Serrano Pacual. A, Fernández Rodríguez. C, Artiaga Leiras. A (2012) Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. Revista Española de Investigación Sociológica. N° 138. Pp 41-62. Doi:10.5477/cis/reis.138.41. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3886545>

Supervielle. M; Pucci, F. (2008) Capítulo “El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX” Libro: El Uruguay del siglo XX. Banda Oriental y Departamento de Sociología de la FCS UdelaR.

Supervielle. M; Quiñones. M (2000) “La instalación de la flexibilidad en Uruguay” Sociologías, Porto Alegre, año 2, n° 4, jul/diez 2000, p.20-65 <http://www.scielo.br/pdf/soc/n4/socn4a03.pdf>

Steneri, C. (2011). Al borde del abismo. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

TAW (2016) TECHNOLOGY AT WORK v2.0 The Future Is Not What It Used to Be. Citi GPS: Global Perspectives & Solutions. January 2016. Disponible en: http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf

Tönnies. F (1947) Comunidad y sociedad. Ed. Losada. Bs As.

Topalov, C. (1990) “De la “cuestión social” a los “problemas urbanos”: Los reformadores y la población de las metrópolis a principios de siglo XX” (Reproducido con la autorización de la UNESCO, del original publicado en la Revista Internacional de Ciencias Sociales, N° 125, PP. 41-71 septiembre.

Wacquant, L (2010) Castigar a los Pobres. Editorial Gedisa. Barcelona.

Weber. M (1964) Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Ed. FCE. México.

Yaffé. J. (2005) Al centro y adentro. Ed. Linardi y Risso. Uruguay.

Yazbek, C (2000) Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas. En Borgianni, E y Montañó, C. La política social hoy. San Pablo, Cortez Editora.

Zangaro. M B. (2011) Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management. Ed. Herramienta. Bs As.

Zangaro. M B (2010) El management en el cruce de la subjetividad y el trabajo. Revista Herramienta N° 44. Bs As.

Zapirain. H, Zubillaga. I, Salsamendi. G. (2017) ‘Historia del movimiento sindical’. CED. Montevideo.

Zibechi. R (1997) La revuelta juvenil de los noventa. Ed. Tierra amiga. Montevideo.

Zizêk, S (2004) Ideología, Un mapa de la cuestión. FCE. Bs As.

Zizêk, S (2001) El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Fuentes⁶⁹

- Entrevistas a Directores de Mides. E1, E2, E3.
- Entrevista a Coordinadora de programa Trabajo por Uruguay.
- Mides (2013) Informe MIDES. *Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. DINEM-MIDES*. Montevideo, noviembre del 2013. © Ministerio de Desarrollo Social. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X.
- Mides (2012) *Vulnerabilidad y exclusión. Aporte para las políticas sociales*. Uruguay social I VOL. 5. Disponible en:
- http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22972/1/uruguay_social_vol5.pdf
- Mides (2011) Programa Uruguay Trabaja Edición 2009. Resultados de la Evaluación. Informe Final
- <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61588/1/uruguay-trabaja.-informe-de-resultados.-encuesta-pannel.-2009.pdf>
- Mides (2008) Plan de equidad 3º Edición. IMPO. Montevideo.
- Mides (2007). Sistematización del programa Trabajo por Uruguay. “*Del vientre de los sueños nace la realidad*”.
- TxU (2007). *INFORME de EVALUACIÓN Resultados, expectativas y satisfacción Resumen ejecutivo Programa TRABAJO POR URUGUAY Llamados 1, 2 y 3. DINEM-MIDES*

Otros medios electrónicos consultados:

La Diaria, periódico del 22 de agosto de 2018:

<https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/8/empresarios-opinaron-que-incrementos-salariales-estan-afectando-el-empleo/>

BPS (2017) Boletín estadístico 2017. <http://www.bps.gub.uy/bps/file/12768/1/boletin-estadistico-2017.pdf>

AUDHE:

http://www.audhe.org.uy/sextas_jornadas/Ponencia_seguro_de_desempleo_para_Jornadas_AUDHE.doc

Fuente Instituto Nacional de Estadística. 19/01/2017

<http://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>

Canal 12 (2015)

<https://www.teledoce.com/programas/esta-boca-es-mia/la-cultura-del-trabajo-de-los-uruguayos/>

Cuesta Duarte (2016). Informe de coyuntura primer trimestre 2016.

<http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/501-informe-de-coyuntura-primer-trimestre-2016>

⁶⁹ (todos los enlaces digitales, han sido verificados a la fecha de entrega de este documento)

INEFOP: [file:///C:/Users/Pc/Downloads/Doc_INEFOP -
_Pasado presente y futuro del empleo en Uruguay - 26 de junio.pdf](file:///C:/Users/Pc/Downloads/Doc_INEFOP_-_Pasado_presente_y_futuro_del_empleo_en_Uruguay_-_26_de_junio.pdf)
Diario El país (2018)

<https://negocios.elpais.com.uy/noticias/aumento-seguro-deseempleo.html>

Diario El País (2018b)

<https://negocios.elpais.com.uy/finanzas/calificadora-fitch-pone-perspectiva-deuda-uruguaya-negativa.html>

Diario El país (2016)

<http://www.elpais.com.uy/informacion/trabajadores-perdieron-entusiasmo-empleos.html>

Diario El país (2015)

<https://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-lanzo-estrategia-cultura-desarrollo.html>

Diario El país (2015b)

<https://www.elpais.com.uy/informacion/plan-jovenes-red-mides-atiende.html>

Diario El Observador (2016)

<https://www.elobservador.com.uy/perdieron-los-uruguayos-su-cultura-trabajo-n858697>

Radio 36 (2004): http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/04/060404_olesker.htm

Infobae: (2018) “El futuro del trabajo” 02/02/2018

<https://www.infobae.com/america/tecnologia/2018/02/01/el-futuro-del-trabajo-se-viene-un-tsunami-tecnologico/>

Infobae: (2017) <http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/07/25/las-10-claves-de-la-reforma-laboral-aprobada-en-brasil/>

Presidencia de la República.

Presidencia (2018)

<https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-ley-estimulo-empleo-murro>

Presidencia (2017)

<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-inacoop-convenio-cooperativas-de-clasificacion-de-residuos>

En Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

Enlaces en internet disponibles a 2018

(MTSS, 2018) https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/noticia-ampliada/-/asset_publisher/hK9T/content/murro-inauguro-foro-sobre-capital-humano

MTSS, 2018 b) https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=bcad385b-c9fe-49d4-82ab-984299c4424f&groupId=11515

<https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/centros-publicos-de-empleo>

<http://www.inefop.org.uy/home>

<https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/objetivo-empleo>

<http://viatrabajo.mtss.gub.uy/viatrabajoweb/servlet/inicio>

https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=03e7a7ec-c46a-4d18-8a17-b0f85ee261ee&groupId=11515

En Ministerio de Desarrollo Social:

Enlaces en internet disponibles a 2018:

<http://www.mides.gub.uy/14544/jovenes-en-red>
(Web MIDES 2012) <http://www.mides.gub.uy/18005/jovenes-en-red>
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/58454/3/innova.front/direccion-nacional-de-economia-social-e-integracion-laboral-del-mides>
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay-trabaja>
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14335/3/innova.front/inclusion-sociolaboral>
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/3342/1/infomides_21_web.pdf
<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=14169&site=1&channel=innova.net>
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23894/3/innova.front/lanzamiento-del-plan-siete-zonas>
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda-uruguay-y-uruguayo-mides.pdf> página 20.
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14459/1/bases-entrevistador-uspapfcs-feb-2012.pdf>
MIDES (2001) <http://www.mides.gub.uy/13037/olesker:-reforma-social>
Programa Jóvenes en red (2013-2014). Caracterización de los beneficiarios.
<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61524/1/jovenes-en-red.-perfil-de-los-beneficiarios-del-programa.-2013-2014.pdf>

Videos Jóvenes en red 1 y 2:

<https://www.youtube.com/watch?v=aFDENgrq-wU>
<https://www.youtube.com/watch?v=OX1CrLirVMM>

Otros:

https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2017&locations=UY&name_desc=true&start=1990&vie

<https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20v%C3%ADculos%20completo>

<http://www.cocap.edu.uy/institucional.php>

<https://www.iprofesional.com/economia/275295-productividad-empleo-trabajo-El-FMI-le-recomendo-a-Macri-mas-flexibilizacion-laboral-y-apertura-importadora>

José Mujica asunción en Palacio Legislativo.
https://www.youtube.com/watch?v=_yzbnHhB1NY

<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=uy&v=74&l=es>

<https://www.elpais.com.uy/informacion/ejercito-ofrece-capacitar-ocho-meses.html>

Leyes consultadas

Ley 10.449: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4841128.htm>

Ley 10.562: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5124014.htm>

Ley 12.570: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7773831.htm>

Ley 12.797: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7072870.htm>

Ley 12.840: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1833426.htm>

Ley 13.108: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/13108/que_referencian

Ley 13.318: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4212082.htm>

Ley 13.320: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2592809.htm>

Ley 13.892: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5167181.htm>

Ley 14.869: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5219890.htm>

Ley 15.180: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9459814.htm>

Ley 15.294: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6268725.htm>

Ley 16.320: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16320-1992>

Ley 16.697: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3531892.htm>

Ley 16.713: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995>

Ley 16.736: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6865845.htm>

Ley 16.873: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9934430.htm>

Ley 17.292: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9668670.htm>

Ley 17.556: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2045228.htm>

Ley 17.866: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6972930.htm>

Ley 17.930: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>

Ley 18.065: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18065-2006>

Ley 18.083: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5486310.htm>

Ley 18.133: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4221900.htm>

Ley 18.211: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7222161.htm>

Ley 18.227: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7404333.htm>

Ley 18.240: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7692785.htm>

Ley 18.399: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp237181.htm>

Ley 18.406: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4704518.htm>

Ley 18.407: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8396294.htm>

Ley 18.874: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3844166.htm>

Ley 19.133: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19133-2013>

Ley 19.337: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19337-2015>

Tabla histórica de desempleo

Montevideo Desempleo. Período: 1968 - 2017					
Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Tasa
1968	8,4	1985	13,1	2002	17,0
1969	8,8	1986	10,7	2003	16,7
1970	7,5	1987	9,3	2004	12,9
1971	7,6	1988	9,1	2005	11,8
1972	7,7	1989	8,5	2006	10,5
1973	8,9	1990	9,3	2007	8,9
1974	8,1	1991	8,9	2008	7,9
1975	...	1992	9,0	2009	8,0
1976	12,9	1993	8,4	2010	7,2
1977	11,8	1994	9,2	2011	6,4
1978	10,1	1995	10,8	2012	6,8
1979	8,4	1996	12,3	2013	6,5
1980	7,3	1997	11,6	2014	6,7
1981	6,6	1998	10,2	2015	7,8
1982	11,9	1999	11,8	2016	8,2
1983	14,7	2000	13,9	2017	8,2
1984	14,0	2001	15,5	2018	8,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=884526cc-eb8d-4fbb-99be-6b9b4640d2ea&groupId=10181