



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

# Políticas de atención al desempleo en Uruguay (2000-2022); ¿resolutivas o funcionales?

María Alejandra García y Santos

Tutor: Alejandro Mariatti

Junio, 2023

### **Resumen:**

El siguiente documento plantea una posible discusión en torno a las políticas de atención al desempleo. Inicialmente se da una reflexión en torno a los conceptos necesarios para hablar de desempleo. El razonamiento parte del trabajo como concepto ontológico; una actividad creadora del hombre, para transformarse en mercancía durante el capitalismo y por tanto una actividad enajenante para el hombre. El contrato laboral va a significar en la modernidad la sujeción del individuo y su familia con el entramado social, y con esto el acceso a una serie de protecciones sociales. El capitalismo trae consigo crisis económicas cíclicas que implican el aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia. El capitalismo problematiza aquellas consecuencias negativas intrínsecas al mismo y genera respuestas para atender a las diferentes manifestaciones de las desigualdades sociales. Se generan desde el Estado, en diálogo y puja con el mercado y la sociedad civil, una batería de respuestas para paliar, entre otros problemas, el desempleo. La descripción de las políticas desarrolladas, particularmente en Uruguay durante el 2000 y el 2022, demostrará que; las políticas de Estado pueden disminuir el desempleo, pero el motivo será evitar el conflicto social; que las respuestas al desempleo que surgen de dos ministerios del Estado, no sólo disminuye el desempleo sino que impacta positivamente en otros problemas sociales; y que si bien es fundamental la intervención del Estado en el problema del desempleo, se responsabiliza al individuo de su incapacidad de contar con los requerimientos para el mercado laboral.

## 1. **Introducción:**

El siguiente trabajo pretende describir las políticas públicas dirigidas a la atención del desempleo en Uruguay, particularmente desde el año 2000 hasta el 2022. El criterio de delimitación temporal tiene que ver con el gran impacto que tuvo en el Uruguay la crisis económico-social que comenzó aproximadamente en el año 1999 y cuyo punto de mayor declive de la economía se da en el año 2002, pasando por políticas neoliberales para luego dar un “giro a la izquierda” con los tres períodos de gobiernos progresistas, y por último la llegada al gobierno de una coalición de derecha y la pandemia generada por el COVID-19, la cual dejó importantes consecuencias a nivel mundial en las economías y en los mercados laborales y aún estamos recibiendo los “coletazos” del desequilibrio generado en ese período de pandemia.

De más está decir, que cada periodo mencionado dentro del lapso temporal seleccionado, son, en sí mismos, temas que pueden brindar un espacio particular de extensa reflexión; la crisis del 2002, aplicación de políticas neoliberales post dictaduras a nivel nacional y regional, los nuevos gobiernos de izquierda, también en lo nacional y lo regional, así como el análisis de las consecuencias de la última pandemia que golpeó a la humanidad, son motivo de investigaciones que hagan visibles cada uno de los fenómenos en su totalidad. Se aborda, en este trabajo, de manera reducida, acorde a la propuesta formal del trabajo y, en consecuencia, guiando al lector a través de una línea de razonamiento que le permita visualizar la finalidad del documento. A su vez, cabe destacar que esto genera, claramente, conclusiones que se ciñen solamente a los conceptos expuestos y no pretenden ser una definición totalitaria de los fenómenos.

La importancia de este análisis en particular radica en la noción de que un trabajo implica para los individuos más que una actividad remunerada, por lo tanto, el desempleo es más que la ausencia de dicha actividad. *“El trabajo (...) es más que el trabajo, y por lo tanto*

*el no-trabajo es más que el desempleo, lo que no es poco decir.”* (Castel: 1995, 390) Esto implica, no solo caracterizar las políticas de atención al desempleo, sino también visualizar las consecuencias a nivel individual, ya que como veremos la responsabilidad sobre el desempleo se traslada, desde el Estado al individuo, cuando es en realidad, una consecuencia de las leyes del mercado.

Resulta interesante visualizar cuáles son las respuestas que tiene el Estado frente a un problema social. Un problema social es, de acuerdo a Ander-Egg:

*(...) situación social de desequilibrio, desajuste, desorganización o falta de armonía, o situación normal que, en su proceso de crecimiento, enfrenta a una crisis que obliga a una reformulación radical. Los problemas sociales son los que constituyen las cuestiones inquietantes que se dan en el seno de una sociedad y en relación a los cuales se tiene conciencia de la necesidad de encontrarles soluciones* (Ander-Egg: 1986, 353).

Las respuestas de una sociedad a este problema social que constituye el desempleo, como veremos en el siguiente trabajo, van a tender a ser respuestas paliativas, sin encontrar en ellas una solución a largo plazo, por lo que, dichas respuestas se van transformando hasta llegar un punto en el que tanto Estado como mercado irán trasladando la responsabilidad de tal situación al individuo. Se verá también como en Uruguay se visualiza a fines de la década de los 90` una situación en el empleo en donde *“(...) 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). A su vez se comienza a notar la presencia del paradigma de la activación, *“propio de una hegemonía neoliberal”* (Mariatti: 2018, 5) para luego a pasar por los gobiernos progresistas, visualizando una intervención estatal “dual”, que con la creación del MIDES se da la implementación de un *“paradigma de la activación, dualizada”* (Mariatti: 2018, 265) En este sentido la intervención del Estado no se limita al clásico quehacer ministerial de seguridad social y trabajo, sino que se suma en este accionar público otro ministerio, el de Desarrollo Social, dada la urgencia desatada por la crisis económica y social que se da a comienzos del lapso temporal seleccionado. Esta intervención “dual” que se da, intenta la reconversión laboral para adaptar a los sujetos a los requerimientos del mercado laboral, sin dejar de responsabilizarlos. En tal sentido, expresa Mariatti:

*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.* (Mariatti: 2018, 265, 266)

Se pretende una reflexión en torno al conjunto de estos fenómenos, así como su descripción. Se dará luz, en principio, sobre la selección y justificación del diseño y las técnicas de investigación. Posteriormente se pretende trazar una línea de razonamiento partiendo de una definición conceptual de las categorías analíticas, desde el trabajo en su dimensión ontológica, pasando por la mercantilización del trabajo, la posterior consecuencia de la industrialización, es decir, la necesaria definición por parte del sistema de una “cuestión social”, es decir, aquella “*aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjugar el riesgo de su fractura*” (Castel: 1997, 20) y luego el desarrollo y posterior declive de la condición salarial y constitución de la “sociedad del riesgo” (Beck. 1986). Posteriormente el lector, se encontrará con una descripción del desempleo en el período de tiempo seleccionado, particularmente en Uruguay. Seguido de esto, se describirán las políticas de tratamiento al desempleo para luego esbozar algunas conclusiones en torno a las reflexiones teóricas, conceptuales y los datos expuestos.

## 2. Diseño metodológico y técnicas de análisis:

Se debe aclarar, en cuanto al aspecto metodológico, que el desarrollo de este trabajo no cae en la falsa dicotomía entre metodologías cualitativas y cuantitativas. Se pretende un enfoque metodológico que integra ambas visiones para abordar el objeto de estudio. Cuando el objeto de estudio tiene tal complejidad se hace necesario adoptar ambas posturas para poder analizarlo. De acuerdo idea planteada por Bericat (1988):

*El integracionismo (...) avanza un paso más allá de la legítima y reconocida convivencia, preguntándose acerca de la posibilidad, legitimidad y utilidad de integrar en una sola investigación las orientaciones cuantitativas y cualitativa (Bericat: 1988, 31)*

Se busca entonces utilización de abordajes cualitativo y cuantitativo de manera dialéctica, postura que, de acuerdo a Morgan (1983) interpretando al autor Bericat (1998): “(...) trata de aprovechar las diferencias entre ambas posiciones como estímulo para

*construir en el futuro nuevos modos de aprehensión de la realidad social”* (Batthyány y Cabrera: 2011, 81)

A su vez, se trata de un estudio descriptivo del objeto, en este caso, las *políticas desarrolladas durante el 2000 y el 2022 para el tratamiento del desempleo en Uruguay*. En tal sentido, los estudios descriptivos *“buscan caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis”* (Batthyány y Cabrera: 2011, 33) Por lo tanto el objetivo general de este estudio es la *descripción de las políticas desarrolladas durante el 2000 y el 2022 para el tratamiento del desempleo en Uruguay*, el cual configura un objetivo descriptivo ya que, parafraseando a las autoras mencionadas en este párrafo, se trata de un objetivo que pretende realizar una caracterización de los elementos más importantes del fenómeno social seleccionado.

Es importante destacar, que el objetivo planteado carece de significancia si se analiza de manera aislada, sin contexto histórico que nos acerque a una comprensión, aunque sea sucinta, del mismo. El enfoque histórico del concepto del trabajo y del empleo resulta fundamental para ubicarnos en el período temporal seleccionado. Ubicar los conceptos y sus transformaciones a través del tiempo, permiten una comprensión más interesante de los fenómenos, aunque no se pretenda ser explicativos, nos acerca a una descripción más acertada. En tal sentido, se hace imprescindible la revisión bibliográfica en cuanto a la búsqueda de información que *“permita ubicar en términos teóricos como de contexto sociohistórico a las preguntas y temáticas sobre las que se quiere investigar.”* (Batthyány y Cabrera: 2011, 24)

En cuanto a las técnicas utilizadas para la descripción del objeto de estudio, se utilizarán fuentes secundarias de información, las cuales analizan información recabada por investigaciones anteriores al momento de producción del presente documento. Es el tal sentido, se tuvo en cuenta, siguiendo la idea de Batthyány y Cabrera (2011) quienes puntualizan lo siguiente:

*(...) las fuentes de información secundaria se suelen incluir: a) datos no publicados, elaborados por organismos públicos y privados relativos a su actuación; b) datos publicados por organismos públicos y privados: estadísticas e informes; c) investigaciones publicadas en libros y revistas; y d) investigaciones no publicadas* (Batthyány y Cabrera: 2011, 85)

El motivo de la escogencia de fuentes secundarias se da básicamente porque requiere de menor tiempo y recursos, además se accede a un mayor volumen de información que, a su

vez, cubre amplios períodos de tiempo. Por lo tanto, se seleccionaron fuentes como textos teóricos, documentos de organismos internacionales, datos estadísticos emitidos por organismos públicos y privados, a la vez que se recurrió a artículos de prensa nacional. Por otro lado, se tomaron en cuenta diversos artículos académicos vinculados a los fenómenos a analizar. De acuerdo D'Ancona (1996) la documentación, o más bien, el análisis documental, implica una estrategia metodológica para la obtención de información necesaria para el desarrollo de la investigación. Los documentos pueden comprender, parafraseando a la autora, un amplio abanico de registros, sean estos escritos o simbólicos, dando lugar a la obtención de datos imprescindibles a la hora de indagar en torno al objeto de estudio seleccionado. El análisis documental brinda a la investigación elementos para una “(...) *justificación y acreditación de sus análisis e interpretaciones; o con propósitos de acometer reconstrucciones más o menos históricas*” (Valles: 1996, 119)

Teniendo en cuenta este marco metodológico, se presenta a continuación una descripción de las políticas desarrolladas durante el 2000 y el 2022 para el tratamiento del desempleo en Uruguay.

### **3. Recorrido histórico:**

La siguiente conceptualización puntualiza en lo que entendemos por trabajo desde una visión ontológica, retomando aspectos del materialismo histórico, pasando por aquel momento bisagra de conversión del trabajo creador al trabajo-mercancía. Seguido de esto se visualiza la sociedad salarial y su posterior caída. Por último, se contemplan las respuestas a

la crisis de la sociedad salarial y la consecuente sociedad del riesgo, surgiendo intervenciones neoliberales frente a los efectos indeseables del capitalismo

Para hablar de trabajo y empleo se hace necesario hablar de la historia del capitalismo, implica ubicarnos en un determinado período histórico. Este modo de producción cuenta con la característica infalible de las crisis cíclicas, crisis económicas requieren de vaivenes en las políticas públicas y dan particulares síntesis de conflicto entre la triada Estado, mercado y sociedad. En última instancia, la síntesis que se traducen en políticas y programas sociales de tratamiento a diferentes problemáticas como el desempleo afectan directamente en la vida cotidiana de las personas, tanto desde un punto de vista material como subjetivo.

### 3.1. El trabajo:

El trabajo es un concepto socialmente construido y con esto se entiende que el proceso de construcción del término cuenta con una historicidad que debemos tener en cuenta. En tal sentido, al decir de Marx, los “(...) *individuos que producen en sociedad, o sea la producción de los individuos socialmente determinada: éste es naturalmente el punto de partida*” (Marx: 1989, 33) Por esto, se hace necesario trazar en este documento, de manera sucinta, una suerte de línea temporal del trabajo como concepto a lo largo de la historia.

El trabajo, desde una perspectiva marxista, que incorpora la visión filosófica de Hegel, implica una actividad racional del ser humano para la satisfacción de sus necesidades. Implica un proceso de transformación de la naturaleza, en donde el ser humano proyecta su necesidad en el mundo objetivo, fuera de sí, en la naturaleza, la transforma en función de sus necesidades y deviene en sujeto satisfecho. Este proceso implica la objetivación del individuo, le brinda satisfacción a nivel objetivo y subjetivo, ya que se trata de un proceso material, pero también simbólico. (Fischer, 1973)

El trabajo es entonces una actividad creadora, en donde el ser humano mediante la proyección de su necesidad en la naturaleza, también se crea a él mismo, imprime en el producto de su trabajo parte de sí. Tal como lo plantea Fischer;

*El hombre como creador de sí mismo, como producto de su trabajo susceptible de cambiar y de evolucionar; como ser vivo que se objetiva en su obra y se contempla en este objeto, en esta realidad creada por él, que se encuentra a sí mismo* (Fischer: 1973, 32)

Pero resulta que los animales también “transforman” la naturaleza y podría decirse que “producen” de acuerdo a sus necesidades y muestran, en algunos casos, formas de organización sorprendentes, como las abejas, las hormigas o los castores. Esto es, los animales “producen” dada una necesidad biológica, una necesidad de supervivencia, también lo hace el humano, pero implica en él un proceso racional que intenta siempre avanzar y mejorar los procesos productivos. En tal sentido, Fischer plantea lo siguiente;

*La esencia genérica de los animales es la repetición de lo eternamente igual; la esencia genérica del hombre es la transformación, la variación, la evolución. (...) El animal toma lo que la naturaleza le ofrece; el hombre fuerza a la naturaleza a darle más (...)* (Fischer: 1973, 33)

Por otro lado, y de acuerdo a la noción de trabajo enajenado esbozada por Marx:

*(...) que el trabajo es externo al trabajador, es decir, no pertenece a su ser; en que en su trabajo, el trabajador no se afirma, sino que se niega (...) Su trabajo no es, así, voluntario sino forzado, trabajo forzado. Por eso no es la satisfacción de una necesidad, sino solamente un medio para satisfacer las necesidades fuera del trabajo.* (Marx: 1970, 109)

Esto implica que el ser humano logra su objetivación en el proceso cuando no es obligado y existe realmente la necesidad de obtener el producto de su trabajo y dicho producto le pertenece. Es claro que Marx se refiere con esto al contraste existente entre los diferentes modos de producción que se dieron a lo largo de la historia, en las que existe, una clase social dominante que cuenta con el poder económico, político y social en detrimento de la otra clase social dominada y explotada. El trabajo durante el comunismo primitivo implicaba, como se mencionó, una actividad creadora, pero en las siguientes etapas de la historia de la humanidad, el trabajo forma parte de un proceso, en donde el trabajador es cosificado (formando parte de la plebe o siendo un engranaje más de la maquinaria industrial) se inscribe en modos de producción que tienen como finalidad el enriquecimiento de las clases sociales dominantes. Reforzando esta idea, al decir Fischer; “*Marx contrapone el principio creador intrínseco al trabajo a las formas históricas del trabajo. Al trabajo del esclavo, del siervo o del obrero asalariado*” (Fischer: 1973, 34). Como se verá a continuación, se da un quiebre del trabajo creador y se pasa a otras formas de trabajo que separan al trabajador del producto de su trabajo.

### 3.2. El empleo:

Pensando particularmente en el modo de producción capitalista, se da que al trabajador se le es despojado del producto de su trabajo, ya no es de sí, sino de quien posee los medios de producción, siendo su fuerza de trabajo, lo único que tiene para ofrecer dentro de la sociedad que constituya un medio de supervivencia. Vende su fuerza de trabajo en un mercado regido por leyes sobre las cuales no puede incidir, y cuya contrapartida es un salario, que le permite la posibilidad de proveerse en el mercado de bienes y servicios, lo necesario para su supervivencia. Este último mercado ofrece mercancía elaborada por los mismos trabajadores y en cuyo proceso se enriquecen los dueños de los medios de producción, quienes se amparan en el derecho a la propiedad privada.

Por lo expuesto anteriormente, entendemos que, si bien el trabajo implica una actividad racional y creadora, la historia de la humanidad en su evolución, ha modificado el sentido del trabajo. Desde una actividad de objetivación para el ser humano, se pasa al trabajo esclavo, luego el trabajo servil al feudo noble y, por último, el trabajo asalariado. Entonces, hablamos de trabajo alienado, en donde el ser humano ya no se objetiva con el producto de su trabajo. El trabajo se torna mercancía y el hecho de no poder ingresar en el mercado de trabajo implica un riesgo a la capacidad del individuo de contar con los medios necesarios para su supervivencia.

El trabajo pensado como una actividad en la cual el sujeto logra objetivarse, como trabajo creador, es transformado en un proceso cuyo producto no tiene nada que ver con las necesidades del trabajador, quien se ve obligado, coaccionado por las diferentes instituciones de la sociedad, a vender su fuerza de trabajo. La alienación, de acuerdo a Marx, cuenta con cuatro dimensiones; la primera es la alienación del ser humano respecto al producto de su trabajo, en segundo lugar, del ser humano respecto de su actividad, tercero, del ser humano respecto de la “esencia de su especie” y por último de los sujetos entre sí (Rodríguez Chiarini, 2022). Se destaca en este sentido lo mencionado por Rodríguez Chiarini;

*El trabajador es solo un asalariado, alguien que vende su fuerza de trabajo a un burgués. El burgués compra la fuerza de trabajo como un insumo más de su negocio, junto con el resto de los medios de producción (aunque desde la teoría económica sepamos que la fuerza de trabajo no es un insumo más entre otros, sino la fuente de su riqueza). Al vender su fuerza de trabajo, el trabajador resigna sus derechos sobre el producto resultante de la aplicación de esta fuerza. De ahí la independencia del producto respecto de su productor. (Rodríguez Chiarini: 2022, 32)*

Con la industrialización, la mercantilización del trabajo, los mecanismos de la superestructura, es decir, las instituciones educativas, culturales y religiosas, funcionales a la infraestructura -la base material de toda sociedad y la cual determina todo lo inherente a la superestructura- colocan al trabajo alienante casi como un estado natural en el ser humano. En cuanto a este asunto, hay que destacar que, durante el proceso de socialización de los individuos, las instituciones como la familia y las instituciones educativas forman parte del proceso de conformación del individuo como trabajador. En definitiva, lo que hacen estas instituciones encargadas de la socialización es preparar al individuo para la vida pública y su ingreso al mercado laboral. Por supuesto es un tema casi instintivo el hecho de que el ser humano forme y le transmita a su descendencia las herramientas básicas para la supervivencia, pero aquí se dan otros procesos un tanto perversos. Cabe, en este sentido, mencionar lo planteado por Foucault en su libro “*Vigilar y castigar*” (2015), específicamente lo que refiere al disciplinamiento de los cuerpos, dicho proceso tiene como objetivo generar individuos dóciles mediante la coacción ejercida por instituciones como las educativas o en espacios como la fábrica imprimiendo de esa manera la “*docilidad-utilidad*” (Foucault: 2015, 159) en los sujetos. Se imprime en el individuo una mecánica; “*movimientos, gestos, actitudes, rapidez*” (Foucault: 2015, 159) es decir, individuos funcionales.

Pero ¿qué sucede con aquellos que acceden al mercado laboral? El hecho de no poder ingresar en el mercado de trabajo coloca al sujeto como vago, díscolo e indeseable. Es aquí que el Estado asume la responsabilidad de brindar la protección social necesaria para aquellos que no pueden, por razones de salud o por cuestiones de edad, incorporarse al mercado laboral. Surgen los seguros por enfermedad, pensiones y diferentes mecanismos de seguridad social. La legislación laboral implica la institucionalización de la protección social básica. ¿Y qué sucede con aquellos que estando aptos para trabajar no lo hacen por no alcanzar las exigencias del mercado o porque simplemente es insuficiente la demanda de trabajo del mercado? La tecnología juega aquí un papel importante, ya que, en cuanto mayor automatización de los procesos productivos, el capital requiere cada vez menos del trabajo. Pero en casos de población económicamente activa (PEA) “*Población Económicamente Activa (P.E.A), o sea aquella población compuesta por personas de 14 o más años que trabajan o estarían dispuestos a trabajar*” (BPS, 2006), que sin embargo no acceden al mercado laboral, el Estado puede brindar ciertas ayudas, pero las características (calidad y amplitud de los beneficios y requisitos para ingresar al sistema de protección social) de estos mecanismos de atención al desempleo va a depender de cada Estado y qué tan dispuesto está para hacerse responsable del desempleo o simplemente dejarlo en manos del mercado que supone autorregulación.

En cuanto a Uruguay, quizás cuente con una serie de factores que hacen a la construcción de un sistema de protección social. De acuerdo al informe elaborado por el Banco Mundial;

*El país tiene una fuerte vocación en materia de protección social. Históricamente, las políticas sociales inclusivas se han enfocado en ampliar la cobertura de los programas, por ejemplo, alrededor del 90% de la población de más de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones: este es uno de los coeficientes más altos en América Latina y el Caribe, junto con Argentina y Brasil. (Banco Mundial: 2022)*

El Estado uruguayo ha intentado mediante el modelo de industrialización por sustitución de las importaciones, generar más puestos de trabajo en la industria, lo cual implicaría una mayor protección de los ciudadanos, integrándolos a al mercado laboral y la seguridad social. Pero para esto el país requirió de grandes inversiones que provenían del financiamiento externo, generando un sistema que no es sostenible en el tiempo. En tal sentido, desde la CEPAL se plantea lo siguiente:

*(...) 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)*

Podría decirse que, en Uruguay, las intenciones de moldear a la clase trabajadora comienzan en el marco de una serie de medidas gubernamentales, tales como la creación de la escuela pública de Varela en 1877 mediante el Decreto de Ley de Educación Común el cual imponía la obligatoriedad de asistir a la escuela primaria a todos los niños (Barrán, 1994). Existieron algunos elementos de control social de parte del Estado desde fines del siglo XIX y principios del XX, en donde se buscó eliminar la ociosidad, la cual era considerada como el origen de otros vicios de la barbarie (Barrán, 1994). Se entiende que las medidas que se tomaron, las políticas implementadas por el Estado uruguayo desde aquellas épocas implicaron un mayor control de la fuerza de trabajo, generando una cultura de trabajo que pretendía mantener a las masas controladas. Es en tal sentido que Mariatti aporta lo siguiente;

*“La orientación ideológica del batllismo a inicio del siglo XX, <[...] contribuirá a conformar los principales rasgos sociales y políticos [...] volcándose en defensa de los intereses de los trabajadores [...] buscaba estabilizar una fuerza de trabajo>” (Mariatti: 2017, 100)*

Durante el Disciplinamiento en Uruguay las principales instituciones sociales (escuela, iglesia y policía) se embarcan en una empresa que impondría en la clase trabajadora un régimen nuevo que tenía como ideas principales el trabajo, la eficacia, el estudio y la seriedad de la vida (Barrán, 1994). Posteriormente y de acuerdo a lo planteado por Barrán, este régimen es seguido por un modelo que, desde 1943 hasta 1958, priorizó la ampliación de derechos ciudadanos en general pero particularmente una serie de medidas que beneficiarían a los trabajadores. En tal sentido:

*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)*

Entonces, desde un punto de vista histórico, el Estado y otras instituciones sociales se abocaron al disciplinamiento de la clase trabajadora, contando con legislación que los respaldaba y, si bien brindaba protección social, se da por razones de control. Para evitar entonces el conflicto social, imprimían en el sujeto una cultura modeladora de sujetos dóciles, eficaces y recatados.

### **3.3. La cuestión social y la sociedad salarial:**

Se debe mencionar entonces, la cuestión obrera, es decir, las condiciones de trabajo y de vida que tiene la clase trabajadora durante la industrialización, condiciones que no distan mucho del esclavismo que otrora existía. Las cuestiones de salud, educación y condiciones de trabajo comienzan a tener relevancia en tanto un trabajador enfermo no es productivo, así como tampoco lo es un vagabundo. Los Estados modernos burgueses, comienza a dar luz sobre aquellos problemas de la clase trabajadora. Tal como lo plantea Castel (2009) el pauperismo comienza a hacerse notorio dado el orden económico lo cual requería cierta acción para caer en un conflicto. Se hizo necesario enfrentar el pauperismo y encontrar una suerte de remedio porque si no se ejecutaban soluciones a este problema, el sistema se enfrentaría a una revuelta a nivel mundial ya que constituía una amenaza al orden establecido.

Se denomina cuestión social entonces a aquellas consecuencias indeseadas del capitalismo o como lo plantea Netto “(...) *el conjunto de problemas económicos, sociales,*

*políticos, culturales e ideológicos*” (Netto: 2003, 154) que surgen a partir del desarrollo del capitalismo. El riesgo de fractura social se hace notar y los Estados modernos deben intervenir. Dicha intervención va a depender de la voluntad de los Estados en generar las respuestas para afrontar las consecuencias negativas del orden capitalista. Los Estados asumen, entonces, en mayor o menor medida, que el sistema tiene debilidades, pero las respuestas varían en tanto la correlación de fuerzas que se da entre clases sociales opuestas, en donde el Estado es una herramienta de la burguesía para dominar mediante mecanismos estatales o bien el Estado es un espacio en el cual la clase trabajadora mediante la vía electoral puede formar parte e incidir en los procesos sociales beneficiando más ampliamente a los trabajadores y trabajadoras.

Con la intervención del Estado, la cual surge a partir de las reivindicaciones de la clase trabajadora organizada, se da espacio a la generación de las condiciones básicas del trabajo. La legislación laboral brinda control sobre las posibles sublevaciones obreras, así como brindan a la clase trabajadora una serie de derechos fundamentales. En este sentido, cobra importancia el binomio “concesión-conquista” esbozado por Pastorini (2000) y en cuyo análisis de las políticas sociales menciona que la perspectiva marxista, y aquí parafraseamos a la autora, que las políticas sociales son, por un lado, concesiones del Estado y del capital y por otro, son conquistas de las clases trabajadoras. En este sentido Castel (2010) plantea que la condición salarial implica la integración de los trabajadores a un colectivo, como son los sindicatos. La capacidad de presión de los sindicatos va a hacer a las regulaciones del trabajo y protección social, en donde el Estado no aparece como un actor neutral, sino que demuestra en su accionar los intereses que defiende, ya sean de control o de protección. Las respuestas que una sociedad da a la cuestión social se traducen en políticas sociales. De acuerdo a lo planteado por Pastorini (2000):

*Las políticas sociales así entendidas tienen como meta las secuelas de la “cuestión social”, es decir, aquel conjunto de problemáticas sociales, políticas y económicas que se generan con el surgimiento de la clase obrera, dentro de una sociedad capitalista (ver Netto, 1997; Iamamoto, 1997). Su objetivo, por lo tanto, es el de asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo monopolista y las consecuentes concentración y centralización del capital, y no la mera corrección de los efectos negativos de esos procesos. (Pastorini: 2000, 213)*

Así como las políticas sociales son funcionales al capital, los servicios que surgen de las mismas tendrán esa misma funcionalidad, ya que permiten controlar las condiciones de trabajo para que éstas no se vuelvan insostenibles y por lo tanto pongan en riesgo el orden social. Del conjunto de políticas y servicios que surgen de la intervención del Estado y de las conquistas de la clase trabajadora se da un espacio de tregua, por así decirlo. La constitución del salariado, el surgimiento del contrato laboral que permitiría la protección ante riesgos sociales por parte del trabajador y su familia, desdibujan aquel conflicto intrínseco entre el capital y el trabajo.

Entonces, los sistemas de protección que se generan a partir del trabajo, hacen que este último sea la principal categoría de sujeción de las personas con el entramado social y un mecanismo de cobertura de los riesgos. Por esto mismo, se generan espacios de cohesión social y es en tal sentido que Castel visualiza el trabajo como;

*“(...) un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. Existe (...) una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente “zonas” de cohesión social.” (Castel: 1997, 15)*

El contrato laboral y la protección social que surge del Estado brindaría la seguridad social adecuada para la población económicamente activa y aquella que no puede ingresar al mercado laboral por cuestiones de salud o vejez. Siguiendo con lo planteado por Castel (1997) el trabajador entonces configura la base de la sociedad salarial, la cual asegura al trabajador y a su familia las condiciones básicas de seguridad social.

#### **3.4. La caída de la sociedad salarial:**

Lo que sucede es que el contrato laboral, el salariado, con el correr del tiempo y con el avance del capitalismo salvaje, comienza a debilitarse. Las crisis cíclicas de este modelo económico dejan elevados porcentajes de desempleo, deteriorándose así de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, dejando en evidencia una miseria que es generada por el mismo sistema. Esto es descrito por Castel (1997) como la crisis de la sociedad salarial, en donde la incertidumbre es cada vez mayor;

*“(...) la situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y*

*la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir esos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, “inempleables”, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. (Castel: 1997, 13)*

A su vez, se da un proceso vinculado a la crisis de la condición salarial, el cual es visualizado por Castel (2009), quien retomando el concepto de Peter Wagner (1995) de “modernidad organizada”, también sufre una transformación. Se plantea una dinámica de la descolectivización, dada la transformación del modelo, debilitando a los colectivos organizados de la sociedad civil, como los sindicatos. El cambio en el modelo productivo generó una nueva dinámica entre trabajadores y quienes contratan, perdiéndose ciertas condiciones o “conquistas” en términos de Pastorini (2000) dándose una flexibilización laboral que redundaba en la individualización de los procesos productivos, y en términos formales, se debilita el contrato que otrora sería un contrato de por vida para el trabajador. En tal sentido menciona Castel (2010) el modelo se modifica y;

*(...) esos bastiones de la gran industria donde antaño las grandes cadenas de montaje garantizaban la hegemonía de la división taylorista del trabajo son completamente reconfiguradas por (...) nuevas exigencias (...) las empresas apelan más ampliamente a los temporarios y a los contratados, y practican la tercerización en una gran escala. Los antiguos colectivos de trabajo no funcionan y los trabajadores compiten unos con otros, con efectos profundamente desestructurantes sobre las solidaridades obreras. (Castel: 2010, 24-25)*

Ya no se trata de una sociedad salarial, se da “una crisis de la modernidad organizada” (Castel: 2004, 53) en donde el individuo vive cotidianamente la incertidumbre respecto a su propia realidad y ya no es capaz de definir su devenir. El individuo vive entonces bajo constantes riesgos sociales, en donde el vínculo con el entramado social se debilita, ya sea por encontrarse desempleado o simplemente por estar bajo esta nueva modalidad laboral flexible, en conjunto con una disminución de la calidad de las protecciones sociales de un Estado social cuestionado y reducido. Entonces hablar de riesgo social implica una pérdida de protecciones frente a eventualidades características del modelo, en tal sentido menciona Castel;

*Se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que*

*compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad.* (Castel: 2004, 35)

Aquel modo de vida, en el cual la familia era sostenida materialmente por el padre trabajador, quien mantenía su contrato laboral hasta su jubilación, trabajando durante toda su vida en el mismo lugar, y cuyo contrato aseguraba no solamente para él sino para toda su familia, el acceso a una red de protecciones que permitieron condiciones de vida dignas, ya no es válido. La flexibilización laboral y un mercado de trabajo exigente, van a dejar a gran parte de la población en riesgo y en la inseguridad social. *“Estar en la inseguridad permanente es no poder ni dominar el presente ni anticipar positivamente el provenir”* (Castel: 2004, 40) Es claro que, esta situación, coloca a los individuos en jaque, su lugar en la sociedad, así como su propia supervivencia se ponen en riesgo.

Entra en crisis, de acuerdo a Offe (1992), la *“sociedad del trabajo”* (Offe: 1992, 9), el modelo económico del es cuestionado en cuanto a que el crecimiento económico no trae aparejada la certeza de condiciones laborales y de vida adecuadas, lo que nuevamente pone en riesgo a la sociedad por la posible fractura social y es en tal sentido que Offe sostiene que crecimiento económico no es suficiente para llegar al pleno empleo. Tal como se mencionó anteriormente en cuanto a los efectos del desempleo en las personas y el papel del trabajo en la vida, resultan en un debilitamiento de los lazos que mantenían sujeto al individuo en el entramado social. En este sentido. *“La relativa merma que ha experimentado la capacidad de absorción del mercado de trabajo y de las virtualidades motivadoras y disciplinarias que parten del trabajo lucrativo tiene en primer término la consecuencia inmediata de la exclusión social”* (Offe, 1992; 10)

En términos de Castel, se habla de desafiliación, en cuanto a que la ausencia del contrato laboral, se debilitan consecutivamente los lazos institucionales del sujeto. Tanto Offe como Castel van a coincidir en la visualización de una cara perversa de los Estados modernos, algo así como el lado oscuro del capitalismo, que implica según Castel; *“la faz sombría del Estado de derecho. Deja en un punto muerto la condición de aquellos que no tienen los medios para asegurarse la existencia por medio de la propiedad”* (Caste: 2004, 40) es decir, aquellos que solo tienen su fuerza de trabajo para vender en un mercado laboral. En tal sentido, Offe menciona que;

*(...) se manifiesta la cara opuesta del Estado de bienestar, cuya lógica puede describirse como la de una creciente inclusión. Las pretensiones jurídicas garantizadas por el Estado de bienestar se hacen incumplibles, de la misma*

*manera en que se vuelven inseguras las propias instituciones que han de procurar seguridad. (Offe, 1992; 10)*

El avance y progreso del capitalismo industrial y la generación de protecciones para la clase trabajadora como respuesta al pauperismo desde el Estado, sumándole a esto, las luchas organizadas de la clase obrera significaron aquella especie de tregua mencionada anteriormente, pero esto no significa que el trabajador haya logrado un estadio de objetivación, aún debe vender su único bien, su tiempo, traducido en horas laborales, cuyo producto del proceso no le pertenece. Podemos afirmar que se da, según Castel, un derrumbe de la condición salarial;

*El salariado llegado a estructurar nuestra formación social casi totalmente. Durante mucho tiempo, el sector asalariado acampó en los márgenes de la sociedad; después se instaló en ella, pero siguiendo subordinado, y finalmente se difundió hasta envolverla de un extremo a otro, para imponer su marca en todas partes. Pero precisamente en el momento en que parecían haberse impuesto definitivamente los atributos ligados al trabajo para caracterizar el estatuto que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad, en detrimento de los otros sostenes de la identidad (como la pertenencia familiar o la inscripción en una comunidad concreta), precisamente en ese momento, decimos la centralidad del trabajo ha sido brutalmente cuestionada. (Castel: 2009, 389)*

### **3.5. Neoliberalismo:**

Entonces el modelo económico comienza a estancarse y los Estados ya no son capaces de contrarrestar los efectos negativos en la población. Se da entonces una transformación en cuanto a la aplicación de políticas públicas, como resultado de la adaptación del modelo económico para su continuidad. En este sentido, Mariatti (2017) plantea lo siguiente;

*El impacto de la crisis del fordismo modificó el mundo del trabajo, junto al agotamiento de los regímenes de sustitución de importaciones y el avance de una perspectiva neoliberal, diseñaron nuevas propuestas de políticas sociales y de atención al desempleo. (Mariatti: 2017, 99-100)*

Se entiende que, en el contexto uruguayo, la caducidad de un modelo económico de promoción de la industrialización de manera de sustituir las importaciones, el famoso modelo ISI, y el agotamiento de las políticas neobatllistas, traen un escenario de crisis económica y social en el cual se impone una transformación del modelo económico. Las dictaduras cívico-militares que se desarrollaron en Latinoamérica abrieron la puerta de manera violenta y terrorista a un nuevo modelo económico. Con ello, la reducción del gasto público social afectó, parafraseando a Mariatti, de manera negativa, agravando la situación de aquellas porciones de la población más desfavorecidas. Acallar la voz de las organizaciones de trabajadores fue fundamental para los gobiernos de facto, dando pase libre a la aplicación de políticas que en los 90 se afianzan, dejando un Estado aniquilado. La estrategia neoliberal continuó con un gasto público social insuficiente, reduciendo el alcance del Estado de Bienestar. En ese contexto y de acuerdo al planteo de Midaglia y Castillo;

*Las altas dosis de pobreza y desigualdad socioeconómica pautaron la instalación de incompletos sistemas de bienestar, que fueron catalogados en términos de excluyentes e informales <Gough y Wood, 2004> ya que se mantuvieron al margen o en los límites de la distribución de beneficios públicos a importantes segmentos socioeconómicos. (Midaglia, Castillo: 2014, 13)*

En referencia a las características del mercado laboral en Uruguay, se plantea que las políticas de corte neoliberal promueven nuevas estrategias contractuales promueven tercerizaciones y flexibilización laboral (Mariatti: 2020, 76). Esto implicaría “(...) *la intervención pública debe contribuir a la “autogestión del riesgo” y aprovechamiento de las oportunidades económicas del mercado por parte de los sectores pobres*” (MIDES:2012;13) La relación Estado-Mercado-sociedad civil, cuenta en el neoliberalismo con el debilitamiento de los brazos del Estado volcando sus responsabilidades al mercado y a la sociedad civil. El individuo será el responsable de su devenir y la posibilidad de ingresar al mercado laboral dependerá absolutamente de sus capacidades. Con esto se desdibujan las causas del desempleo, ya que parece responsabilizarse a las personas por no poder acceder al mismo, aplicándose desde el Estado políticas que buscan fortalecer las capacidades individuales y reconvertir al trabajador en función del mercado, antes que aplicar políticas redistributivas para paliar situaciones de creciente miseria en la clase trabajadora. La intervención del Estado se focaliza en el individuo, implementando programas de capacitación y de educación laboral, dándose lugar a la “activación” de los trabajadores desocupados. (Mariatti: 2017, 104) Si entendemos que el desempleo es, efectivamente, una causa estructural del capitalismo, siendo el ejército de reserva funcional al sistema, con el enfoque de las políticas

neoliberales, se deslinda de responsabilidad al Estado y al Mercado para volcarla sobre las personas. De acuerdo a Mariatti (2017) el sistema con esta impronta;

*(...) intenta incidir ya no en su saber práctico instrumental sino en sus hábitos, en su disciplinamiento, en la subjetividad más propia del sujeto, en la intimidad de su moral y sus valores, en la elección de la vestimenta o del peinado, en la docilidad para aceptar la relación de dominación asalariada en su renovada variedad post crisis, con la heterogénea gama de modalidades de contratos que el mercado ofrece para resolver la recomposición de la tasa de lucro. (Mariatti: 2017, 106)*

#### **4. Desempleo:**

##### **4.1. Consideraciones generales:**

Para comenzar a hablar de desempleo debemos aclarar la terminología. De acuerdo a la Organización Internacional de Trabajo:

*La definición habitual de desempleo se basa en tres criterios que deben cumplirse simultáneamente. “Personas desempleadas” son todas aquellas personas que tengan la edad exigida para la medición de la población económicamente activa y que, durante el período de referencia, se hallen: a) “sin trabajo”, es decir, que no tengan un empleo remunerado ni estén trabajando por cuenta propia, como se establece en la definición internacional del empleo; b) “actualmente disponibles para trabajar”, es decir, que estén disponibles para trabajar en un empleo remunerado o por cuenta propia en el período de referencia; y c) “buscando trabajo”, es decir, que hayan hecho gestiones concretas en un determinado período reciente para encontrar un empleo remunerado o trabajar por cuenta propia. (OIT:2014;5)*

Si bien debemos tener en cuenta la definición de los organismos internacionales dedicados a la temática, debemos también dar luz sobre las características particulares de dichos indicadores en la realidad social de cada región y país en específico. Se toma como indicador la tasa de desempleo, pero el dato debe tener una traducción en las consecuencias sociales que apareja determinado porcentaje de desempleo. Con esto se quiere decir que la tasa de desempleo es un dato sensible ya que implica un impacto en las personas a nivel socioeconómico y psicoemocional.

Se entiende a su vez que se deben tomar otros indicadores, tales como el índice de Gini, el crecimiento del PBI y otros factores políticos, económicos y financieros. Nuevamente se aclara en este sentido, que se trata de una descripción general del desempleo, intentando si, poner en contexto, pero estando aún lejos de explicarlo. Se puede decir entonces, que el desempleo forma parte de una consecuencia indeseada para todos los actores sociales, algunos entienden que la regulación del Estado en el mercado laboral es fundamental no solo para mantener un equilibrio social redistribuyendo los recursos colectivamente producidos, o al menos disminuir las posibles fracturas sociales. Otros entenderán, con la bandera de la movilidad dentro de un mercado “libre” y su clásica autorregulación, que la responsabilidad del desempleo recae prácticamente y casi exclusivamente sobre cada individuo. La “meritocracia” niega así que el desempleo forma parte de una manifestación de la distribución desigual de los recursos generados, fruto de una relación de dominación. El trabajador no es libre de elegir en un mercado, es disciplinado, regulado y en donde el Estado intenta reeducar al trabajador frente a los cambiantes requerimiento del mercado. Como mencionábamos anteriormente en la conceptualización, el desempleo desde una visión política implica un indicador de riesgo de fractura social, indica que sus mecanismos de control, o los que deja en manos del mercado, son pasibles de fluctuar y poner el riesgo la cohesión social. Desde una perspectiva individual, la incertidumbre respecto a su porvenir se siente y manifiesta en su vida cotidiana. El hecho de ser madre o padre y no contar con la certeza de que mañana contará con un ingreso para sustentar las necesidades básicas de su familia con devastadoras a nivel psico-emocional.

A continuación, se muestra un cuadro con los valores que obtuvo la tasa de desempleo en Uruguay desde el año 2000 hasta el 2022. Los datos se extrajeron del Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir de los datos que arrojaron las diferentes Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

**Cuadro 1. Tasas de desempleo por año 2000-2022:**

<b>AÑO</b>	<b>TASA DE DESEMPLEO</b>	<b>AÑO</b>	<b>TASA DE DESEMPLEO</b>
<b>2000</b>	13,6	<b>2012</b>	6,7
<b>2001</b>	15,3	<b>2013</b>	6,7
<b>2002</b>	17	<b>2014</b>	6,9
<b>2003</b>	16,9	<b>2015</b>	7,8
<b>2004</b>	13,1	<b>2016</b>	8,2

<b>2005</b>	12,2	<b>2017</b>	8,3
<b>2006</b>	11,3	<b>2018</b>	8,6
<b>2007</b>	9,8	<b>2019</b>	9,2
<b>2008</b>	8,3	<b>2020</b>	12,8
<b>2009</b>	8,2	<b>2021</b>	11,1
<b>2010</b>	7,5	<b>2022</b>	7,9
<b>2011</b>	6,6	<b>2023</b>	8,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Se distinguen, en términos de tiempo, tres etapas para analizar en los siguientes puntos. La primera, se delimita desde el 2000 al 2004, caracterizada por la decadencia de la economía y la presencia de políticas neoliberales, dándose una de las mayores crisis socioeconómica en la historia del Uruguay. En segundo lugar, desde 2005 hasta el 2019, tenemos una etapa en donde el quiebre entre ésta y la anterior se marca por el triunfo de la izquierda por medios electorales y el sueño de la equidad en la distribución de los recursos sociales parecía acercarse. Durante estos años los gobiernos progresistas contaron además con una bonanza económica regional e internacional, que sumado a las políticas sociales lograron disminuir al menos las cifras indicativas de la pobreza y la marginalidad. Pero la desaceleración de la economía y el estancamiento de la disminución del desempleo coloca al país en una meseta. Por último, se presenta un escenario muy distinto, en donde luego de tres gobiernos progresistas, los partidos de la derecha uruguaya conforman una coalición mediante la cual recuperan el gobierno. A esto, se le suma la crisis sanitaria desatada a partir de la pandemia mundial. Un nuevo virus, el Virus COVID-19, sacudió todas las esferas de la vida de personas, comunidades y sociedades a nivel mundial. Esta etapa se delimita entre los años 2020 y 2022, siendo el mojón inicial las elecciones nacionales de 2019 que abrió una nueva etapa del país gobernado por la derecha.

#### **4.2. Crisis del 2002. 2000-2004**

Comenzaremos citando un artículo escrito por Uval (2016) que refiere justamente a la crisis del 2002, y menciona primeramente lo que entiende que sucede cuando se suscita una crisis;

*En las situaciones de crisis todo está puesto en entredicho: se debilitan los sentimientos de pertenencia y por eso mismo se intensifican los esfuerzos por*

*mantener a salvo las identidades, por reafirmar lo que somos y lo que no, por señalar a lo que no queremos parecernos. (Uval: 2016, 9)*

La crisis económica del año 2002 en Uruguay es, ciertamente, un fenómeno objeto de análisis de las ciencias sociales en general, ya que significó un quiebre de muchas instituciones financieras, la fuga de capitales hacia el exterior dejando a varios bancos sin liquidez y por lo tanto debieron cerrar sus puertas.

De acuerdo con lo planteado por Steneri (2011) los sucesos que precedieron a la crisis y los que se dieron durante la crisis fueron “(...) hechos que marcaron un hito en la historia económica del Uruguay” (Steneri: 2011, 9) por otro lado la crisis bancaria es definida por el autor como “(...) una corrida bancaria sin parangón en la historia reciente, cuyo efecto subsiguiente fue una crisis de endeudamiento que puso al país al borde de la cesación de pagos” (Steneri: 2011, 10)

Siguiendo con la publicación de Uval, la crisis del 2002 fue un conjunto de hechos que se dieron a nivel regional, afectando a nuestro país y puso al gobierno de turno en la obligación de negociar con organismos de crédito internacionales:

*Son varios y diversos los acontecimientos que pautaron la crisis en Uruguay, que sucedió algunos meses después de la crisis en Argentina. Corrida bancaria, quiebra de bancos (Banco de Galicia, Banco Montevideo, Banco Caja Obrera, Banco de Crédito, entre otros), estafa a ahorristas, feriados bancarios, un préstamo del Fondo Monetario Internacional que se presentó una salida a la situación económica, la renuncia del ministro de Economía Alberto Bensi6n y de las autoridades del Banco Central, la suba del d6lar. La crisis llev6 a un aumento de la pobreza y del desempleo, al cierre de empresas, saqueos a supermercados, exilio masivo de los uruguayos por cuestiones econ6micas. (Uval: 2016, 9).*

Por su parte, en un art6culo del periodista Deagosto, quien retoma las ideas de Salas y Vigorito (2021) plantea que, la crisis econ6mica del 2002;

*(...) provoc6 un aumento sustancial del desempleo, emigraci6n y una fuerte contracci6n del ingreso de los hogares. En efecto, la tasa de desempleo alcanz6 su m6ximo en cuatro d6cadas (20% en setiembre de 2002) y el salario real cay6 a los niveles de 1982, destruyendo en muy poco tiempo la mejora alcanzada durante el per6odo democr6tico (Deagosto: 2022,6)*

Esto significó que muchos trabajadores y trabajadoras eran despedidos, en muchos casos por el cierre de su lugar de trabajo. Empresas se declararon en banca rota, y miles de uruguayos se sumergieron en la miseria más grande de las últimas décadas. La incertidumbre era palpable en la gente, los niveles de desempleo, pobreza y marginalidad se dispararon. De acuerdo al informe del Instituto Nacional de Estadística, respecto a los resultados de la Encuesta Continua de Hogares del año 2002 (INE:2002), la cantidad de desocupados llegó a ser en Montevideo 115,2 miles de personas, mientras que en localidades del interior fue de 96,1 miles de personas desocupadas, siendo las tasas de desempleo de 17% y 16,9% respectivamente. A esto se agrega la baja cobertura de la seguridad social durante el 2002, llegando a representar un 37,2% de las personas con trabajo las que declararon no tener cobertura de Seguridad Social.

El artículo de Altez en la publicación coordinada por Uval (2016) es claro en la caracterización de la crisis y sus consecuencias, particularmente en la ciudad de Montevideo, haciéndose visibles las desigualdades territoriales de la capital y los efectos de la miseria en los barrios. Se plantea en el mencionado artículo que “(...) *durante el período de crisis económica en Uruguay el Índice de Desarrollo Humano (IDH) disminuyó, el ingreso de los hogares se contrajo, y la pobreza aumentó*” (Altez: 2016, 25) Por otro lado, se destaca el fenómeno que se dio durante esta crisis; la segregación territorial y la consecuente exclusión social. Para detallar dicho fenómeno de segregación territorial, Altez retoma lo planteado por el economista Rodrigo Arim, quien en resumen plantea que;

*(...) durante la crisis aumentó el «efecto región» y el mecanismo de «señalización negativa»: personas con las mismas características pero que vivían en determinada zona no accedían a puestos de trabajo y salarios de calidad (...) Paralelamente se generaba un mecanismo de «trampa de pobreza»: las personas con dificultades de inserción laboral iban hacia zonas más vulnerables porque los costos de vida eran menores, esto les impedía más aún el ingreso al mercado de trabajo (Altez: 2016, 25-26)*

El avance de las políticas neoliberales comenzó antes de gestarse la crisis mencionada, ya que desde 1990, las mismas se afianzaban y algunos de los intentos de privatización del Estado encontraron un freno con la clase trabajadora. Como se indica en el editorial de la revista Hemisferio Izquierdo;

*(...) en nuestra historia hubo al menos tres grandes victorias en defensa de lo público referéndum contra la Ley de Empresas Públicas y que evitó un*

*conjunto de privatizaciones en 1992; referéndum por la derogación de la Ley ANCAP que evitó su venta en 2003; y el plebiscito en defensa del agua como derecho fundamental aprobado en 2004. (H.I.: 2022)*

Con esto se quiere señalar que, con dichas instancias electorales, la sociedad uruguaya, las organizaciones políticas y sociales (partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil) se posicionan fuertemente, poniendo frenos mediante mecanismos constitucionales a las medidas neoliberales del gobierno.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema de relaciones laborales va a estar determinada, de acuerdo a Notaro (2005) por el funcionamiento de los Consejos de Salarios, ya que de los mismos “(...) *se derivan modelos de relaciones laborales que se diferencian por el grado en que se combinan las relaciones de confrontación y cooperación, así como la relación de poder entre los actores.*” (Notaro: 2005, 17) Desde años anteriores a la crisis, los consejos de salarios habían sido suspendidos, dándose lugar a un “(...) *cambio de correlación de fuerzas y permitió el predominio de los empresarios sobre los trabajadores, lo que se reflejó en modificaciones en las condiciones de trabajo y deterioro de la calidad del empleo...*” (Notaro: 2005, 21)

Las características de las relaciones laborales así dadas se extienden hasta la crisis. Entre los años 2000 y 2002 “(...) *la acción del MTSS se desdibujó, las organizaciones empresariales centraron sus preocupaciones en la política económica y cambiaria.*” (Notaro: 2005, 23) Los organismos que habían sido creados anteriormente (en el año 1992 específicamente) como la Junta Nacional de Empleo dependiendo del Poder Legislativo y la Dirección Nacional de Empleo dependiendo del Poder Ejecutivo, específicamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, buscaron durante la crisis la recalificación de trabajadores cesantes por el cambio tecnológico y la reestructura productiva, pero fueron políticas insuficientes:

*El Uruguay debe enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y el crear empleos de buena calidad. Hay consenso sobre las dificultades para resolver los problemas de empleo que se manifiestan en mayores tasas de desempleo y empleos de mala calidad (CEPAL, 2002. CCE, 1993. OIT, 1999, a y b) (Notaro: 2005,5)*

Es suma este período pretendió reconvertir a aquellos desempleados producto de la crisis. Los esfuerzos por encarar el desempleo fueron pocos frente a una crisis inmensa pero

que además mostraba las consecuencias de políticas económicas de la década anterior en cuanto al debilitamiento del sistema de relaciones laborales.

#### 4.3. Giro a la izquierda. 2005-2019.

Inmerso en una región que vivió los efectos de las políticas neoliberales y la crisis económica, resultando en un aumento de las desigualdades sociales y consigo, los niveles de marginalidad, pobreza y desempleo, nuestro país no quedó ajeno y el avance del mercado en las diferentes esferas de la vida de las personas. Tanto en Latinoamérica como en Uruguay se comienza a generar campo fértil a la posibilidad de “tomar el volante” y dar un giro en el curso de las políticas de gobierno. Al decir Midaglia y Castillo;

*“En este contexto de ajustes y revisiones de la receta “neoliberal” de los años '90, las fuerzas políticas de izquierda o progresistas comienzan a triunfar electoralmente y asumieron los gobiernos de una proporción de países de la región, buscando moderar las inequidades sociales que se manifestaban en altos niveles de pobreza y desigualdad <Ewih & Kay, 2011>.” (Midaglia, Castillo: 2014, 14)*

En el año 2005, asume el gobierno el partido político Frente Amplio; hecho histórico que rompió el esquema de gobiernos de los dos partidos tradicionales de derecha. Durante este gobierno, hubo, sin dudas, avances en cuanto a la aplicación de políticas sociales, mejoras en la educación y la salud pública, el aumento del gasto público social. Se suma a esto la ampliación de la seguridad social, tanto para empleadas domésticas como para los trabajadores rurales. A su vez, la creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social marcó una novedosa manera de gobernar en función de las necesidades de la población más sumergida, aquellos que fueron golpeados por la crisis económica de los años anteriores, contaban con respuestas institucionales. Si bien el desempleo había comenzado a disminuir tímidamente durante fines del periodo del Jorge Batlle, se aplicaron políticas de tratamiento al desempleo, que, sumado a otros factores como la mejora en la economía a nivel nacional e internacional, se generó una disminución y mantenimiento de la tasa de desempleo. Es en tal sentido que Mariatti (2020) menciona:

*Desde la última crisis en 2003 hasta la actualidad se procesó una disminución del desempleo con un promedio para esos años entorno del 8 %. Aquel pico de 17% ha sido aplanado en los últimos quince años. Han sido muy importantes en estos últimos quince años la reglamentación del*

*empleo rural (Ley 18.441) y del empleo doméstico (Ley 18.065) que tuvo grandes mejoras en relación al aumento de la cobertura de la seguridad social de las trabajadoras de este sector, mujeres en su mayoría. También ha sido importante la disminución del informalismo del 36 al 26 % y la vuelta del Estado en la convocatoria a Consejos de Salario a partir de 2005 a la actualidad. Todos estos avances se concretaron durante el proceso que duró el gobierno del Frente Amplio. (Mariatti: 2020, 7)*

El gobierno progresista se enfrentó a las consecuencias de una de las mayores crisis económicas de la historia del Uruguay, teniendo que atender situaciones alarmantes, de derechos fundamentales lacerados y necesidades básicas insatisfechas en grandes porciones de la población. Como mencionan los autores Vecinday y Mariatti (2018) a partir del primer gobierno progresista, se implementó mediante el MIDES, un Plan a nivel nacional para dar “(...) respuesta a la situación social derivada de la crisis económica de 2002 que dejó niveles inéditos de desempleo, pobreza e indigencia.” (Vecinday, Mariatti: 2018, 50) Este plan, llamado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), tuvo como objetivo “(...) aliviar la pobreza de forma inmediata a través de transferencias de renta y, en el largo plazo, desarrollar estrategias para la superación de desventajas asociadas a la pobreza” (Vecinday, Mariatti: 2018, 50)

En cuanto a la tasa de desempleo, a partir del 2004 comienza a disminuir rápidamente, teniendo en el periodo de los tres gobiernos de izquierda, su expresión mínima del 6,6% en el año 2011. A su vez respecto a la tasa de informalidad y refiriéndose a los dos primeros gobiernos frenteamplistas;

*(...) 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, la expansión económica generó un clima favorable al desarrollo del mercado de empleo, de la misma manera que la crisis recesiva impactó en sentido contrario. (Mariatti: 2017, 106)*

En cuanto a las políticas desarrolladas para atender la problemática del desempleo, el gobierno, además de fortalecer las políticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, suma los instrumentos implementados por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Si bien son políticas inscriptas dentro del “paradigma de la activación”, los resultados son

notoriamente positivos en cuanto a la disminución del desempleo y la disminución de la pobreza e indigencia. En tal sentido, Mariatti las califica a las políticas de desempleo, mediante la siguiente idea:

*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. (Mariatti: 2018, 5)*

Con certeza, una porción de aquella población que se encuentra desempleada, se encontraba además en situación de pobreza, como se mencionó anteriormente, durante la crisis económica del 2002 (llamada así dado que su punto de mayor decadencia se da durante ese año pero comenzó antes y culmina unos años después) si no era suficiente contar con un empleo, ya que se presentan trabajos mal pagos y en condiciones contractuales paupérrimas (por ejemplo, es contrato a prueba, el cual duraba solo tres meses, pudiendo despedir al trabajador culminado el contrato y sin tener obligación, por parte del patrón, de pagar ningún subsidio ni despido) por lo que, los programas que surgieron desde el MIDES, significaron prestaciones monetarias o beneficios de otra índole, que redundaron que la mejora de la calidad de vida de aquellas personas más sumergidas. Por lo tanto, parte de la disminución del desempleo que se presenta durante este período ¿podría explicarse mediante la intervención del MIDES?

Cabe cuestionarse si la disminución del desempleo durante el primer gobierno de izquierda se debe la aplicación de políticas sociales tendientes a una mejor redistribución y de las mencionadas políticas duales, es decir, abordadas desde dos ministerios o se debe a la mejora de la economía a nivel internacional, beneficiando así una mejora de la economía nacional y generándose mayor cantidad de puestos de trabajo. En este sentido, se entiende que, si bien los factores económicos internacionales y regionales inciden en la economía nacional, en cuanto al comercio exterior, o el crecimiento de PBI, por ejemplo, no significa esto que lo producido colectivamente por la sociedad de distribuya de manera equitativa, y no implica el crecimiento económico un “derrame” del mismo en las clases populares. En tal sentido, en el artículo de prensa de Germán Deagosto, titulado; “La gota que (no) derramó el vaso: orígenes y resultados de la teoría del derrame”, se cuestiona, en torno a la discusión de la teoría del derrame desde la visión de los diferentes presidentes de los Estado Unidos y en

particular citando al actual presidente de ese país; "*¿Se equivocó Biden al afirmar que <la teoría del derrame nunca ha funcionado>? Como todo en economía, depende; depende para qué, y para quién.*" (Deagosto: 2021)

Se entiende que los tres gobiernos progresistas en Uruguay, aunque inscriptos en un modelo capitalista, con instituciones funcionales al capital, han tendido a redistribuir de manera más equitativa, aumentando el gasto público social, generando planes y programas de ayuda a, no sólo situaciones de emergencia, sino también, políticas de generación de empleo, de reconversión laboral, de formación con inserción laboral, aunque aplicando el mismo modelo de "activación, poniendo al individuo como responsable de su desempleo. Lo expuesto es fácilmente comprobable mediante la visualización del Índice de Gini en Uruguay durante esos años. De acuerdo a los datos del Banco Mundial, el Índice de Gini en el 2006 fue del 45,9, en el 2012 fue del 39,9 y en el 2017 fue de un 39,5, demostrándose la mejora paulatina de la distribución de los recursos socialmente producidos y por lo tanto una disminución de la desigualdad social. A su vez, si tomamos en cuenta los índices de pobreza e indigencia, se visualiza una disminución importante desde el 2001 y los dos primeros años del primer gobierno frenteamplista, tal como se expone en la siguiente tabla:

**Tabla 2.: Incidencia de la indigencia y la pobreza en Hogares**

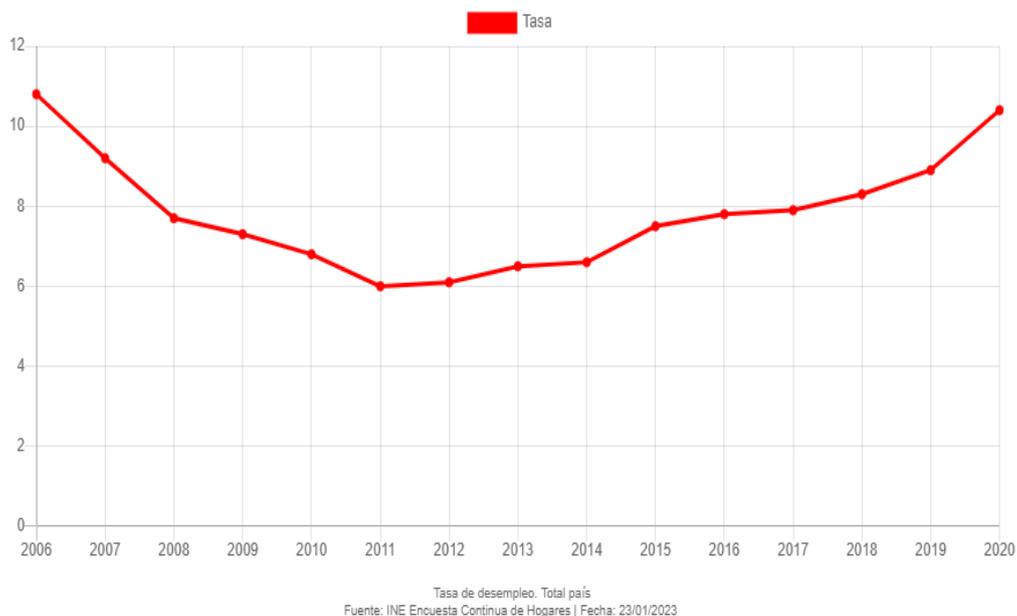
<b>Año</b>	<b>Indigencia</b>	<b>Pobreza</b>
2001	0,8	17,0
2002	1,2	22,9
2003	1,9	29,7
2004	2,5	29,6
2005	2,2	27,0
2006	1,4	25,1
2007	1,4	21,4
2008	0,9	16,4

Elaboración propia en base a datos del INE (Fuentes: ENGIH 2005-2006 y Encuestas de Hogares del INE.)

Se visualiza en el Cuadro 2 un aumento tanto de la pobreza como de la indigencia desde el 2001 hasta el 2005, este último año comienza el Frente Amplio a gobernar. En los siguientes años hasta el 2008, la disminución de ambos indicadores es notoria y significativa. En esta disminución de la cantidad de hogares pobres e indigentes, se entiende

que la incidencia de las políticas implementadas por el gobierno es notoria. Posteriormente, durante los últimos años del período analizado en este trabajo, se produce una recesión económica a nivel mundial que afectó a nuestro país, generando un leve aumento de la tasa de desempleo.

A partir del año 2006 el desempleo comienza una rápida disminución, tal como se visualiza en el Gráfico 1:



A pesar de lo anterior y de acuerdo a los datos de desempleo del Cuadro 1, se visualiza un desempleo que, si bien es bajo, se estanca su disminución para luego aumentar. Este estancamiento y posterior aumento de la tasa de desempleo, se debería a otra crisis cíclica del capitalismo. Uruguay depende de la región y la región del resto del mundo. Un decrecimiento de la economía global afecta, tarde o temprano, a la economía nacional, y con esto la disminución del PBI, la disminución de puestos de trabajo y consigo el aumento de desempleo. Cabe, en este sentido, mencionar el papel de la tecnología aplicada a la producción. Si bien los avances tecnológicos hacen que los procesos productivos sean más ágiles y menos costosos, significa también una pérdida de puestos de trabajo. Esto es, el capital utiliza automatismos que no requieren de la fuerza de trabajo. O al menos no requiere una fuerza de trabajo fabril, sino que necesita en menor medida, trabajadores capaces de producir y controlar dichos automatismos. Pero en la actualidad, ¿todos tenemos la oportunidad real de educarnos y formarnos para participar de ese tipo de procesos productivos? Requiere una especialización de la mano de obra que no todos son capaces de alcanzar. En este sentido, el paradigma de la activación, pretende reciclar al trabajador

desocupado, cuyo oficio quedó obsoleto, para adaptarlo a los nuevos procesos productivos. Entonces, ¿es acaso el trabajador responsable de las transformaciones en el mercado laboral y las tecnologías aplicadas a los procesos productivos? ¿Es culpable de no poder tener las oportunidades para formarse y obtener trabajo calificado?

Siguiendo con la crisis cíclica del capitalismo y de acuerdo a lo planteado en el informe “Caracterización de los desempleados en Uruguay” del Instituto Cuesta Duarte;

*Durante los meses finales de 2008 y fundamentalmente durante el primer semestre de 2009, la crisis internacional ha comenzado a impactar en algunos sectores de actividad y sus niveles de ocupación. Si bien hay que aguardar hasta abril y mayo de este año para encontrar registros de desempleo, para el total del país, superiores a los encontrados en igual mes de 2008, es innegable que la crisis ha impactado fuertemente en varios sectores exportadores para los que la demanda exterior se vio seriamente dañada. (Instituto Cuesta Duarte: 2009)*

Es notorio, si tomamos los datos del desempleo en 2014 y 2019 (Tabla 1), siendo 6,9% y 9,2% respectivamente el aumento. Sin embargo, de acuerdo a los datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE, en 2014 la indigencia fue de un 0,2% y la pobreza de 6,4% y en el 2019 la indigencia se ubicó en 0,1%, mientras que la pobreza se ubicó en 5,9% (Tabla 2). Con estos datos se quiere señalar que, si bien el desempleo aumento, la indigencia y la pobreza disminuyó. Entonces, implicaría una pérdida de puestos de trabajo, pero aquel que se encuentra desempleado no caería en la pobreza, ya que se asume tiene el soporte de la seguridad social. Con esto no se quiere explicar el fenómeno, pero si es una manera de reflexionar en torno a los indicadores, intentar una visión más amplia de la situación y discutir en torno a lo que podría llegarse a explicar, como en ese caso; ¿podría explicarse esa leve disminución de la pobreza y la indigencia, a pesar de disminuir el empleo, a través de la aplicación de políticas sociales amplias?

En suma, el período expuesto en este punto representa una época de ampliación del Estado social, protector y benefactor; creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el Fondo Nacional de Salud, aumento en el presupuesto llegando a 2019 a representar el 5,27% del PBI, legislación del trabajo doméstico y del trabajador rural. Pero hay que tener en cuenta, que una parte de este período contó con bonanza económica de la región y, por otro lado, por más que se hayan ampliado las políticas sociales mejorando la calidad de vida y de trabajo de las personas, no dejan de ser un mecanismo de control social y de

disciplinamiento, perdurando siempre un porcentaje de la población que no logra insertarse en el mercado laboral.

#### **4.4. Pandemia y vuelta a la derecha. 2019-2022**

Las elecciones nacionales del año 2019 marcaron el fin de los gobiernos progresistas. En marzo del año siguiente, comenzó a gobernar una coalición de partidos políticos de derecha, encabezado por el partido nacional. La estrategia de juntar, con fines electorales y programáticos, partidos políticos que fueron históricamente rivales, con un nuevo partido (Cabildo Abierto) y otros de menor cuantía electoral, fue efectiva. El país estaba transitando los efectos de una crisis económica a nivel mundial, pero sostenía aún un sistema de protección social que podía hacer frente a los vaivenes de la economía.

Una de las primeras tareas que encaró el nuevo gobierno de derecha, fue juntar de manera desprolija, las propuestas de aquellos partidos que conforman la coalición de gobierno. De esta forma, se aprueba la Ley 19889, una ley extensa enviada por el Poder Ejecutivo al Parlamento con el rotulo de urgente consideración. Este plan de gobierno traducido en una serie de artículos consideró modificaciones en diferentes orbitas, entre ellas, educación, salud, vivienda y trabajo. Es decir, temas que tocan de muy cerca a la ciudadanía y cuya aplicación de la ley afecta la vida cotidiana y en muchos casos empeoran las condiciones de vida de muchos. Pero en este caso, interesan los artículos vinculados a lo laboral, en tal sentido, el periodista Martín Vallcorba menciona, en su artículo publicado por La Diaria en el 2022, que;

(...) el pago electrónico previsto en la Ley de Inclusión Financiera, que la LUC derogó, aumentaba significativamente el riesgo y el costo potencial que asumía un mal empleador por tener trabajadores informales, porque no se reconocía que los pagos en efectivo cancelaran las obligaciones laborales. Por tanto, de ser detectado, además de tener que pagar los aportes al BPS no efectuados, y las multas correspondientes, debía pagar nuevamente el salario abonado en efectivo. (Vallcorba: 2022)

Reforzando la idea de los efectos negativos en el trabajador, menciona a su vez;

La LUC deja en manos del empleador decidir cómo pagar el sueldo, con lo que también le da libertad a un mal empleador de decidir pagarles a

sus trabajadores en efectivo y no ponerlos “en caja”, haciéndoles perder los beneficios de la seguridad social. (Vallcorba: 2022)

Se suman a la LUC, la constricción de las políticas sociales en general, pero entre ellas las políticas que apuntan a la disminución del desempleo; cierre de cursos a nivel de educación técnico profesional, recortes presupuestales en la educación en general, recortes de horas docentes, cierre de programas de MIDES, disminución del presupuesto para INEFOP, etc.

De acuerdo al Instituto Cuesta Duarte (2022), si se comparan los dos últimos años con el 2019, el presupuesto tuvo una reducción de 333 millones de dólares menos, de los cuales;

*(...) 171 provinieron de recortes a los rubros que comúnmente se engloban como Gasto Público Social, GPS (que incluyen Enseñanza, Salud y Vivienda), y que significaron una caída en lo asignado al GPS del orden del 4,3% en términos reales. En este marco, el presupuesto ejecutado para la Enseñanza en 2021 fue aproximadamente 4,8% inferior en términos reales al de 2019. En Salud, el recorte en igual período fue de 2,3% y en Vivienda del orden del 5,3% (Instituto Cuesta Duarte: 2022)*

En marzo de 2020, los informativos se inundaron de noticias sobre un nuevo virus que estaba llegando a nuestro país. Frente a la incertidumbre y las altas tasas de mortalidad por COVID-19, la educación se paralizó, así como algunos comercios y oficinas cerraban sus puertas al público por tiempo indefinido. Nadie tenía certezas sobre el devenir de los acontecimientos, solo se estaba seguro de que diariamente morían personas a raíz de una pandemia a nivel mundial. De acuerdo a Naciones Unidas, retomando datos de la Organización Mundial de la Salud;

*Unos 14,9 millones de personas murieron en el mundo a causa de la pandemia de COVID-19 entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, informó este jueves la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Naciones Unidas: 2022)*

De acuerdo al informe elaborado por el Instituto Cuesta Duarte titulado “Aproximación a los impactos del desarrollo de la crisis sanitaria en el mercado de trabajo uruguayo”;

*A comienzos del año 2020 la Comisión Económica para América Latina*

*(CEPAL) era contundente al establecer que la economía mundial transitaba una crisis sanitaria, humana y económica sin precedentes. Conjugando la tendencia al deterioro de la economía mundial, evidenciada en los resultados presentados en el año 2019 (el que hasta ese momento era el peor año luego de la crisis financiera de 2008-2009), con la inminente recesión mundial producto de la pandemia por la cual comenzaba a transitarse, proyectaba caídas de entre 3% y 5% como base para dicho año. (Instituto Cuesta Duarte: 2021, 2)*

Confinamiento y distanciamiento físico (porque el distanciamiento social puede ser consecuencia del físico) fueron determinantes para cuidar la salud, entre otras medidas, pero las mencionadas implicaban no asistir al trabajo. Los servicios son quienes más sufrieron la caída de la economía, y el mercado laboral quedó en una suerte de stand-by y miles de trabajadores fueron enviados al seguro de paro. En tal sentido se menciona en el documento del Instituto Cuesta Duarte, mencionado párrafo anterior, que;

*(...) el deterioro de la actividad económica podría derivar en masivos envíos al seguro de desempleo en países y sectores de la economía con acceso al mismo, o directamente en situaciones de desamparo absoluto en los que el despido no va a acompañado de indemnización o de un subsidio estatal. Adicionalmente, los aportes de la CEPAL permitían tener un mayor nivel de atención con respecto a los impactos sobre pequeños países como Uruguay con fuerte componente exportador; en un doble sentido; un primer impacto dado por la merma del comercio internacional que afecta directamente el dinamismo exportador y un segundo impacto de carácter endógeno vinculado a la baja de actividad, la disminución del consumo producto de la baja en la actividad. (Instituto Cuesta Duarte: 2021, 3)*

Por su parte, en algunos casos se comenzó a implementar el teletrabajo e incluso se retomaron las clases, tanto de primaria, secundaria como terciaria a través de herramientas informáticas y de telecomunicación. En tal sentido se debe destacar que el Plan Ceibal (creado en el año 2006) permitió a niños, niñas y adolescentes de la educación pública, continuar con la formación curricular a distancia. Pero más allá de esto, si bien el teletrabajo permitió que algunos trabajadores pudieran retomar sus actividades, trajo aparejado condiciones laborales adversas, ya que hasta el momento no había legislación al respecto. El teletrabajo fue regulado a través de la ley 19978 (Aprobación de normas para la promoción y

regulación del teletrabajo) promulgada en agosto del 2021 y reglamentada en marzo del 2022.

De acuerdo a lo planteado en el informe “Uruguay, Panorama general” del Banco Mundial publicado en octubre de 2022:

*Hoy, existe una serie de limitaciones estructurales que pueden obstaculizar el avance hacia objetivos de desarrollo sostenido. Por un lado, el país está en una fase avanzada de la transición demográfica y está en proceso de reformar su sistema de seguridad social, que en la actualidad genera grandes costos fiscales. Además, Uruguay enfrenta desafíos para mejorar su competitividad y crecimiento de largo plazo. A su vez, Uruguay enfrenta retos para incorporar a las mujeres a la actividad económica y transformar la educación y las instituciones laborales para aprovechar productivamente el cambio tecnológico, además de para impulsar la inversión en infraestructura e integración en cadenas globales de valor. Finalmente, a pesar de que la incidencia de la pobreza en Uruguay se mantiene relativamente baja en la comparación regional, aún persisten importantes disparidades en términos de edad, sexo, región y ascendencia, que podrían haberse profundizado con la pandemia. (Banco Mundial, 2022, 1)*

En cuanto a la tasa de desempleo ya había comenzado a aumentar durante el 2019, agravado durante el 2020, llegando a un 12,8 % (ver Tabla 1), disminuyendo levemente para el siguiente año. Durante el año 2022 se llegó a una cifra similar a la de 2015. Se entiende que si bien el gobierno amplió, por ejemplo, el seguro de paro y aplicando un seguro de paro “especial”, las políticas de atención al desempleo producido por la pandemia fueron limitadas e insuficientes.

En definitiva, desde marzo del 2020 nuestro país vive una vuelta a la derecha, un resurgimiento de políticas neoliberales de recorte del gasto público social y con él las políticas de atención al desempleo se reducen, pero además se vuelve al paradigma de la activación separado esta vez de la parte asistencial tras la reducción de los programas del MIDES. Se suma a esto el efecto negativo de la pandemia, en cuyo contexto el gobierno limitó sus respuestas paliativas para el desempleo. La tasa de desempleo en los últimos años ha ido descendiendo ya que la pandemia ha dejado atrás algunos de sus efectos más negativos, pero hay que observar otros indicios de miseria en la sociedad uruguaya. El aumento de las ollas populares durante la pandemia y su permanencia una vez culminada la

misma, demuestra que, si bien hay algunas mejoras en la economía, sigue habiendo situaciones problemáticas que el Estado debe tomar parte.

## 5. Conclusiones:

El trabajo, como vimos, es un proceso de objetivación del humano en términos ontológicos, pero es además un fenómeno que inscripto en el modo de producción actual, implica el disciplinamiento del humano con fines productivos para el Capital. Es entonces, el antagonismo entre el capital y el trabajo que se presentan como generadores de desigualdades sociales. Dichas desigualdades tienen una de sus manifestaciones más notorias y de mayor impacto en el humano, al desempleo.

El desempleo implica la pérdida por parte del individuo, no solo de los recursos materiales para su supervivencia, sino que lo aleja de todos aquellos mecanismos que implican la cobertura de los riesgos sociales. Los vínculos con la institucionalidad se debilitan y esto hace que la protección social pase a ser asistencia social, en el mejor de los casos. Es entonces el trabajo una de las principales fuentes de sujeción con el entramado social por parte de los individuos y los grupos familiares.

Las políticas de atención al desempleo por parte de una sociedad, si bien apuntan a su reducción, implican una maquinaria institucional de reeducación del desempleado, cuya responsabilidad se le deposita, quitando entonces toda responsabilidad al mercado de los efectos inherentes al sistema.

La protección social que surge de las políticas de atención al desempleo va a depender de las luchas que se den en la arena política. La correlación de fuerzas de los sistemas de relaciones laborales va a ser determinante en cuanto al nivel de atención sobre el desempleo.

Particularmente en el Uruguay, visualizamos un modelo de hacer políticas basado en la activación del trabajador, pretendiendo poner en él la carga de su desempleo y la responsabilidad de encontrar uno nuevo mediante su amoldamiento a las necesidades del mercado. Cabe destacar que este tipo de políticas resulta inútil si no es acompañado por un sistema educativo amplio e inclusivo para generar en el los futuros recursos para el país.

Posteriormente, se suma a este paradigma de la activación, la intervención de otro Ministerio, dando atención desde un enfoque más asistencial, lo cual da surgimiento a un modo “dual” de tratamiento al desempleo. Esta atención dual tendría su debilitamiento desde la desarticulación de las políticas asistenciales de MIDES y la reducción de políticas de atención directa al desempleo.

Por lo expuesto anteriormente, se entiende que, en la medida en que el Estado vele por los intereses del mercado, tendremos políticas sociales con bajo presupuesto y de mala calidad, las cuales disponen al sujeto como principal culpable de su condición como desempleado. El capital asegura así su reproducción mediante la autorregulación de un mercado libre, con la complicidad de un Estado que minimiza las posibles conflictividades sociales surgidas de la movilización de masas.

El rol de las clases trabajadoras es fundamental en la puja contra el Capital y las negociaciones con el Estado. Como vimos en el caso uruguayo, las consecuencias de las políticas de miseria que se quisieron implementar serían terribles si no se hubiese dado la lucha y movilización social.

Se entiende que los Estados actuales, continúan sin asumir que el desempleo es un problema social que requiere de respuestas estructurales y;

*(...) 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)*

Por lo tanto, los estados se enfocan en generar soluciones paliativas a través de sus políticas de desempleo, pero en definitiva se definen como una herramienta funcional a través de la cual la sociedad justifica el desempleo a través de la cual responsabilizan del individuo, del propio trabajador y no resuelve el problema de fondo. Al igual que sucede con otras políticas sociales, las específicas que se dedican al tratamiento del desempleo implican suavizar los efectos de los problemas sociales, pero resultan en políticas funcionales al capitalismo, contribuyendo a la reproducción de una lógica de desigualdades.

## 6. Bibliografía:

- Adaptado de Castel, R. La seguridad social en el estado protector. [en línea] EN: Castel R. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial, 2004. pp. 35 - 52 Excepción al derecho de autor prevista en el inciso 12 del artículo 45 de la Ley 9.739 (Uruguay)
- Adaptado de Netto, J. P. Cinco notas a propósito de la “cuestión social” [en línea] EN: Borgianni, E., Guerra, Y., y Montaña, C. (Orgs.) Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. San Pablo: Cortez, 2003. pp. 55 – 69. Excepción al derecho de autor prevista en el inciso 12 del artículo 45 de la Ley 9.739 (Uruguay).
- Altez, J.: (2016): Narrativas de la exclusion: La crisis de 2002 en los medios de prensa uruguayos. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur)
- Ander-Egg, Ezequiel. (1986). Diccionario de Trabajo Social. Bogotá, Colombia: Ed. Colombia Ltdas
- Barrán, J.P. (1994) Historia de la sensibilidad en el Uruguay. TOMO 2. El Disciplinamiento (1860-1920) Ediciones de la Banda Oriental. Facultad de Humanidades y Ciencias. Uruguay.
- Castel, R. (2009) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R (2010) “El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- D’Ancona (1996) Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Proyecto editorial síntesis sociológica

- Fisher, E. (1973) “Lo que verdaderamente dijo Marx”. México. Aguilar.
- Foucault, M. (2002) “Vigilar y castigar”. Argentina. Siglo XXI Editores.
- Mariatti, A. (2020). El proceso de transformación laboral en Uruguay. Textos & Contextos (Porto Alegre), 19(1), e38359. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2020.1.38359>
- Mariatti Acosta, A. De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay [en línea] Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social, 2018
- Mariatti, A. "La atención al desempleo, de la responsabilidad pública a la activación individual". Fronteras [en línea] 2017, n.10, pp. 99-114
- Marx, K (1989). Introducción general a la crítica de la economía política/1857. Siglo XXI Editores. Mexico
- Marx, K. (2006) Manuscritos económico-filosóficos de 1844. Colihue. Buenos Aires.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2014) Cuando baja la Marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI, Revista Horizontes Latinoamericanos, Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Vol. 3
- Nahum, B, Frega, A, Maronna, M, Trochon, Y. (1997) Historia uruguaya. Tomo 8 – 1959 – 1973. El fin del Uruguay liberal. Ed. Banda Oriental. Montevideo
- Notaro, J (2005) El problema del empleo en Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Offe, C. (1992) La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro. Madrid, Alianza.
- Pastorini, A. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista" [en línea] EN: La política social hoy. Elisabete Borgianni, Carlos Montaña. San Pablo: Cortez, 2000. 207-232
- Rodríguez Chiarini, S. (2022) Ciencia y alienación en la obra de Karl Marx. Centro de Estudios de Filosofía e Historia de la Ciencia, Revista Latinoamericana de Filosofía. Vol. 48 N°1. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rlf/v48n1/1852-7353-rlf-48-01-11.pdf>

- Uval, N. (2016): Narrativas de la exclusión: la crisis de 2002 en los medios de prensa escrita uruguayos. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur)
- Vecinday, L., Mariatti, A. Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay “progresista”. Fronteras [en línea] 2018, n.11, pp. 49-61

## 7. Fuentes secundarias:

- BPS (2006). Algunos comentarios sobre población ocupada. Cra. Alicia Mariella Lazo Asesoría Económica y Actuarial Disponible en: [https://www.bps.gub.uy/bps/file/1725/1/algunos-comentarios-sobre-poblacion-ocupada.-a.--lazo.pdf#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20en%20localidades%20peque%C3%B1as,115%20mil%20desocupados%20\(58.1%25\)](https://www.bps.gub.uy/bps/file/1725/1/algunos-comentarios-sobre-poblacion-ocupada.-a.--lazo.pdf#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20en%20localidades%20peque%C3%B1as,115%20mil%20desocupados%20(58.1%25))
- Corte Electoral «Aviso N° 55764/004». [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)
- Deagosto, G (2022).: “A 20 años de la crisis de 2002: una historia de diez plagas. Publicado el 13 de julio de 2022. Periódico Ladiaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/especiales/articulo/2022/7/a-20-anos-de-la-crisis-de-2002-una-historia-de-diez-plagas/>
- Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2002. ROU. INE.
- H.I. (2022) Separata. “La defensa de lo público”. Hemisferio Izquierdo. Disponible en: <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/la-defensa-de-lo-p%C3%ABlico-en-uruguay>
- Índice de Gini. Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=UY>

- Instituto Nacional de Estadística." Líneas de pobreza e indigencia. 2006. Uruguay." Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=47f01318-5f94-4e1d-9cc9-00b63fa89323&groupId=10181](https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=47f01318-5f94-4e1d-9cc9-00b63fa89323&groupId=10181)
- Naciones Unidas. Julio 2020. Disponible "Resumen de Políticas de impacto de la COVID 19 en América Latina y el Caribe." en: <https://unsdg.un.org/es/resources/resumen-de-politicas-el-impacto-de-la-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>
- Naciones Unidas. Noticias. Disponible en: <https://www.un.org/es/desa/las-muertes-por-covid-19-sumar%C3%ADan-15-millones-entre-2020-y-2021>
- Noticias sobre Rendición de Cuentas. Julio 2022. Disponible en: <https://mediospublicos.uy/rendicion-de-cuentas-presupuesto-es-menor-a-recortes-de-ultimos-anos-segun-cuesta-duarte/>
- Martín Valcorba. Marzo 2022. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/3/luc-informalidad-laboral-y-lavado-de-activos/>
- Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay). Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS-DS: Mides. 2012. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9619/1/Vulnerabilidad%20y%20exclusion.pdf>
- OIT (2014)" Analizar el desempleo y el subempleo • Nota orientativa 1." Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia). Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_563303.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf)