



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

**Mirada a las Políticas de atención al desempleo desde el 2005
al 2023: trazo de líneas constantes**

Micaela Bruzzoni Fernández

Tutor: Dr. Alejandro Mariatti

2024

Agradecimientos

A la educación pública y sus defensores por permitirme crecer y soñar.

A mi familia, en especial a Laura, Luis, Raquel y Gisela.

A mis amigas y compañeras de carrera, eslabón vital en este recorrido.

A Piero.

Al profesor Alejandro Mariatti.

A la memoria de Mirta Macedo.

Por sembrar la esperanza, espantar fantasmas y esclarecer el camino: gracias!

Índice

Introducción	3
Fundamentación	4
Capítulo 1: Aproximaciones a la categoría trabajo	
1.1 Ontología del trabajo.....	6
1.2 La otra cara del trabajo.....	7
Capítulo 2: Capitalismo, Estado y Cuestión Social	
2.1 Capitalismo Monopolista.....	11
2.2 Crisis de los 70 y Neoliberalismo: Estado ¿Estás?.....	13
Capítulo 3: Metamorfosis del mundo del trabajo.....	17
Capítulo 4: Tratamiento individual y responsabilizante del desempleo.....	21
Capítulo 5: Algunas claves socio históricas del contexto uruguayo	
5.1 Recorrido histórico de las últimas dos décadas: desde el progresismo a la coalición multicolor.....	24
5.2 Políticas de atención al desempleo: análisis desde el paradigma de la activación..	28
Reflexiones finales	39
Bibliografía y fuentes documentales	43
Anexos	50

Introducción

El documento que se desarrolla a continuación se produce en el marco de la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, plan 2009, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Puntualmente, interesa analizar el discurso del Estado uruguayo de las últimas dos décadas sobre la cuestión del trabajo. Se considera como unidad de estudio las políticas de atención al desempleo, en el periodo del 2005 al 2023, implementadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o el Ministerio de Desarrollo Social (Centro Público de Empleo, Ley de Promoción del Empleo, Uruguay Trabaja y Programa Accesos), buscando encontrar momentos de cierta continuidad con respecto al tratamiento del desempleo desde el paradigma de la activación.

El interés sobre el tema central de la monografía surgió en el transcurso de la pasantía de Trabajo Social, convenio de la Intendencia de Montevideo y Universidad de la República, realizada en un Centro Público de Empleo durante los años 2021 y 2023, como una política de atención al desempleo.

El **objetivo general** de la monografía es analizar el discurso del Estado sobre la cuestión del trabajo desde la implementación de políticas de atención al desempleo y el paradigma de la activación.

Los **objetivos específicos** refieren a:

- Describir las principales características de las políticas de atención al desempleo
- Indagar sobre los discursos de los principales actores públicos durante el proceso de implementación de las políticas de atención al desempleo
- Analizar el discurso del Estado asociado a las políticas de atención al desempleo en relación a la cuestión del trabajo y su atención desde el paradigma de la activación

La presente monografía se corresponde con un enfoque teórico metodológico de carácter cualitativo y se pretende realizar un estudio descriptivo exploratorio (Batthyány y Cabrera, 2011). Se utilizará como herramienta metodológica fundamental, la revisión bibliográfica y documental, información recogida de fuentes secundarias, como lo son notas de prensa y documentos institucionales.

El texto se divide en cinco capítulos, en un primer capítulo se presenta la definición del trabajo desde una mirada ontológica, dejando de manifiesto como aquello que nos define como seres humanos, en el sistema capitalista se desdobra como empleo, es decir, como valor de cambio.

En un segundo capítulo se presenta la relación entre Capitalismo, Estado y Cuestión Social, desde el capitalismo monopolista hasta la crisis de los 70 y el neoliberalismo, se describe la forma en que el Estado interviene sobre la llamada Cuestión Social y sus refracciones.

En un tercer capítulo se profundiza acerca de las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo a partir de los años setenta, en la medida que se entiende que estas transformaciones son parte del escenario actual, con sus principios de precarización y flexibilización.

En un cuarto capítulo se realiza una descripción del triunfo de explicaciones neoliberales acerca de la interpretación del desempleo, en su versión más acabada de políticas de individuación y el paradigma de la activación.

En un quinto capítulo nos acercamos específicamente al contexto uruguayo, realizando un recorrido sociohistórico en términos de desempleo y pobreza de las últimas dos décadas, para luego realizar un análisis, en clave de continuidad, de las Políticas de atención al desempleo de las últimas dos décadas desde el paradigma de la activación.

Por último se presentan las reflexiones finales, así como algunas interrogantes que surgieron del análisis planteado desde la reflexión del quehacer profesional.

A modo de aclaración, la presente monografía no pretende tener un carácter exhaustivo, sino que significa un piso para problematizaciones futuras y nuevas preguntas de investigación.

Fundamentación

El Plan de Estudios de la Facultad de Ciencias Sociales (2009) establece que el espacio profesional del Trabajo Social se construye “(...) a partir de una problematización de las necesidades humanas, los procesos de colectivización y las formas sociales de satisfacción.” (p. 42). A partir de este punto y considerando la experiencia de la pasantía en Trabajo Social,

mencionada anteriormente, la cual permitió una aproximación directa a la fase reciente de implementación de la Ley de Promoción del Empleo y el trabajo en el CEPE, el presente documento pretende ser un aporte y reflexión desde la disciplina del Trabajo Social, en tanto supone:

un profesional informado, crítico y propositivo con capacidad para desarrollar procesos de intervención e investigación a través de la integración de componentes teórico-metodológicos de las Ciencias Sociales y de la disciplina en particular. (Plan de Estudios de la Facultad de Ciencias Sociales, 2009, p. 43).

En el entendido que la investigación en Trabajo Social requiere un estado de curiosidad, de inquietud y de insatisfacción, ante lo que se instala como respuesta o como lo obvio (Grassi, 2007), aquí se propone “(...) reflexionar acerca de la relación entre el conocimiento y la intervención para transformar positivamente los recortes de la realidad social que se delimitan como objeto de práctica” (Grassi, 2011, p. 127). De este modo, interesa problematizar y reflexionar acerca de cómo el Estado comprende y atiende al desempleo, tomando en cuenta las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, considerando que según analizan Bentura y Vecinday (2011) con el fin de generar un sucedáneo de la pauta de integración social conquistada durante los Estados de Bienestar, se despliegan experimentos de inserción, siendo una de sus principales características, el desplazamiento de los agentes responsables de la protección social y se apela a la responsabilidad individual.

1. Aproximación a la categoría trabajo

1.1 Dimensión ontológica

La categoría trabajo se entiende como una actividad transformadora de la naturaleza, en este marco es necesario recuperar una aproximación a la categoría trabajo en sus dimensiones ontológicas, en la medida que:

(...) los aportes de la ontología son fundamentales, pues recuperan, los elementos que vinculan al trabajo como fundamento del ser social. Por ello, la crítica no está destinada al trabajo en general, sino a la forma de expresarse en la sociedad capitalista en particular. (Mallardi, 2013, p.339)

Saber que el trabajo no siempre fue pensado de la manera predominante en el capitalismo, permite fundamentar una crítica orientada hacia un futuro distinto (Mallardi, 2013). El concepto de trabajo en Lukács “Es un concepto pero sirve también para describir la esencia necesaria del ser humano, su capacidad de vivir en comunidad; más aún, el trabajo es el auténtico fundamento de una comunidad humana, porque permite instituir relaciones.” (Infranca, 2005, p.12)

Si avanzamos en la identificación de los aspectos esenciales del trabajo, se trata de un proceso entre el hombre y la naturaleza, delineando una división entre distintas relaciones sociales existentes con aquello que se denomina propiamente trabajo. Implica un momento donde las personas hacen uso de su mente y sus fuerzas para apoderarse de la naturaleza y producir bienes de uso necesarios para su reproducción (Marx, 2009 en Mallardi, 2013).

Se le atribuye una centralidad fundamental a la conciencia del hombre, en tanto posee la capacidad de definir idealmente el resultado al que quiere arribar mediante el desarrollo del proceso de trabajo (Mallardi, 2013). Lo que diferencia al ser humano de los animales, es mediante esta construcción ideal que el ser humano determina las acciones necesarias que dan particularidad al proceso. Según Infranca (2005) el trabajo “(...) es fundamental en cuanto causa de la sociabilidad del ser humano, es causa del ser social (...) El trabajo es, por lo tanto, una posibilidad concreta que ha permitido a un animal predispuesto genéticamente el pasaje a la humanidad.” (p.12)

Infranca (2005) explica que para Lukács el hombre con el trabajo, en cuanto principio del hombre como individuo y como ser social, ha puesto en movimiento una serie causal que produjo el pasaje desde lo animal a lo humano, por ello, el hombre mediante el trabajo produjo la transformación de su animalidad en una nueva esencia, la humanidad. Es mediante el trabajo que el ser social “ (...) crea continuamente novedades objetivas y subjetivas, como consecuencia, el trabajo se considera protoforma de la actividad humana y como modelo de toda práctica social.” (Costa, 2007 en Mallardi, 2013).

Por lo tanto:

(...) solo el trabajo posee, de acuerdo con su esencia ontológica, un carácter expresamente transicional: es, según su esencia, una interrelación entre el hombre (sociedad) y la naturaleza y, por cierto, tanto con la inorgánica (herramientas, materia prima, objeto de trabajo, etc.) como con la orgánica. (Lukács, 2004, en Mallardi, 2013, p.340).

En este sentido, según Infranca (2005) “El trabajo es el principio del desarrollo de la humanidad y (...) es el fundamento de tal desarrollo, precisamente porque la historia es “historia de los medios de producción” y de las relaciones de producción.” (p.16).

1.2 La otra cara del trabajo

Esa capacidad humana, mencionada anteriormente que nos define en términos ontológicos, en el capitalismo se desdobla como empleo, es decir, como valor de cambio. Las relaciones entre las personas en la producción y en el intercambio de sus actividades se establecen en condiciones históricas determinadas, estas relaciones varían de acuerdo con el nivel de desarrollo de los medios de producción, a continuación interesa presentar algunas claves de la producción social en su especificidad: la producción capitalista.

Tal como expone Iamamoto (1997) “El proceso capitalista de producción expresa (...) una manera históricamente determinada de los hombres producir y reproducir las condiciones materiales de existencia humana y las relaciones sociales a través de las cuales se realizan la producción.” (p.4). En este proceso capitalista, siendo el capital una relación social supone el

término de la relación: el trabajo asalariado “Capital y trabajo asalariado son una unidad de diversos; uno se expresa en el otro, uno recrea el otro, uno niega el otro. El capital presupone a partir de sí mismo el trabajo asalariado.” (Iamamoto, 1997, pp. 4-5)

En las sociedades capitalistas, el trabajo como actividad tiene por objetivo la producción de mercancías, y para que ésta logre su forma final es necesario emplear fuerza de trabajo humana, mediante la combinación de dos formas de trabajo: el trabajo concreto y el trabajo abstracto.

Hacer referencia al trabajo abstracto implica comprender las propiedades de intercambio que tienen las mercancías en el sistema capitalista, en tanto, se adaptan al valor de la mercancía que es un precio establecido por el mercado, por lo que, también posee un valor de cambio, por lo tanto:

(...) es precisamente la abstracción de sus valores de uso lo que caracteriza la relación de intercambio entre las mercancías. Dentro de tal relación, un valor de uso vale exactamente lo mismo que cualquier otro, siempre que esté presente en la proporción que corresponda. (Marx, 1867, p.46)

El valor del capital se expresa en mercancías en tanto:

(...) medios de producción y medios de subsistencia.(...) El capital supone el monopolio de los medios de producción y de subsistencia por una parte de la sociedad - la clase capitalista- enfrentada a los trabajadores desprovistos de las condiciones materiales necesarias para la materialización de su trabajo. Supone que para sobrevivir, los trabajadores sólo tienen para vender su fuerza de trabajo. El capital supone el trabajo asalariado y éste, el capital. (Iamamoto, 1997, p.10)

Es preciso entrar en consideración de por qué la fuerza de trabajo también es considerada una mercancía dentro del sistema capitalista, lo que refiere también a que al trabajo humano se le coloca un valor que será representado mediante un salario. Según Marx (1976) "En estas sociedades la forma de mercancía es la forma general que adopta el producto de trabajo y la relación entre unos y otros hombres como poseedores de mercancías se ha convertido, asimismo, en la relación social dominante." (p.74)

Para sobrevivir, las personas necesitan producir sus medios de subsistencia, y para ello tiene que disponer de los medios de producción, por lo tanto, cuando el trabajador está desprovisto de los medios de producción, está también desprovisto de los medios de subsistencia (Iamamoto, 1997). Cuando estos son una propiedad ajena al trabajador, monopolizados por una parte de la sociedad, la clase capitalista, el trabajador tiene que vender parte de sí mismo a cambio del valor equivalente a los medios necesarios para su subsistencia, el cual se traduce en forma de salario “La condición histórica para el surgimiento del capital y el presupuesto esencial para la transformación del dinero en capital es la existencia en el mercado de la fuerza de trabajo como mercancía.” (Iamamoto, 1997, p.13).

Es posible afirmar, que el punto de partida del proceso capitalista de producción radica en la separación entre la fuerza de trabajo y los medios de producción, que son monopolizados por la clase capitalista. Los trabajadores son propietarios de su fuerza de trabajo y los capitalistas, dueños de los medios de producción y subsistencia.

La función específica del capital sería la producción de un sobre valor o de un valor mayor que aquel adelantado al inicio del ciclo productivo, este sobre valor o plusvalía, es fin y resultado del proceso capitalista de producción “Significa sustancialmente materialización de tiempo de trabajo excedente, trabajo no pagado, apropiado por la clase capitalista.” (Iamamoto, 1997, p. 11). Si pensamos en el trabajo abstracto como productor de mercancías, se deriva de allí la plusvalía y la alienación. En este sentido, nos preguntamos ¿qué es lo que las clases trabajadoras entregan al capitalismo?:

Le entregan, diariamente, el valor de uso de su fuerza de trabajo -el trabajo de una jornada, que no sólo reproduce el valor de todo el capital adelantado, sino que crea nuevo valor, que se materializa en mercancías que son propiedad del capitalista, y que son vendidas por él en el mercado. (Iamamoto, 1997, p.22)

Por otro lado, la alienación es una expresión, en la que los trabajadores en las sociedades capitalistas no se ven a sí mismo como personas libres, sino como una mercancía más, en cuanto han perdido lo que es propio y, como vimos en el apartado anterior, aquello que los diferencia de los animales. El trabajador se encuentra alienado respecto a su trabajo, a los productos de su trabajo, a otros trabajadores y respecto de sí mismo y su propia naturaleza

humana, en tanto, el capitalismo transforma una actividad en la que deberían expresarse las cualidades esenciales del ser humano en una experiencia deshumanizadora, según Marx (1980) en su trabajo, el trabajador “(...) no se afirma, sino que se niega; no se siente feliz, sino desgraciado; no desarrolla una libre energía física y espiritual, sino que mortifica su cuerpo y arruina su espíritu.” (p. 109)

2. Capitalismo, Estado y Cuestión Social

2.1 Capitalismo Monopolista

El desarrollo del sistema capitalista fue profundizando la distribución desigual de la riqueza y de los capitales, este desarrollo ha sido desigual y combinado en el sentido que, ha presentado algunas tendencias o regularidades a lo largo de la historia, desigual “(...) porque el ritmo de crecimiento de las diferentes zonas del mundo, de los diferentes países y de las diferentes regiones está sustentando es una brecha creciente entre los países centrales y los países dependientes o subordinados.” (Olesker, 2001, p.14). Combinado “(...) porque el mayor desarrollo de unos se sustenta en el menor desarrollo de los otros y de esa articulación surge el marco necesario para sostener la acumulación mundial liderada por los países centrales.” (Olesker, 2001, p.14).

A efectos de esta investigación, un hito importante en el desarrollo del sistema capitalista, se produce a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, momento en el que se da paso de la fase competitiva a la fase que se llamó “capitalismo monopolista”, esta etapa “(...) altera significativamente la dinámica entera de la sociedad burguesa: al mismo tiempo en que potencia las contradicciones fundamentales del capitalismo ya explicitadas en la fase competitiva (...)” (Netto, 1992, p.8). Este pasaje obedeció a la urgencia de viabilizar un objetivo primario, el aumento de los lucros capitalistas a través del control de los mercados, el resultado se traduce en: la concentración del capital en pocas manos.

En cuanto al rol del Estado en esta etapa, toma un redimensionamiento en cuestiones económicas y políticas, tiene su eje de intervención dirigido a garantizar los superlucros de los monopolios. Cumple dos líneas importantes: por un lado, actuando como empresario de los sectores básicos no rentables y por otro lado se encarga de la preparación de la fuerza de trabajo, preservación y control tanto de la fuerza de trabajo ocupada como de la excedente. Según Netto (1992) “(...) el Estado funcional al capitalismo monopolista, es en el nivel de sus finalidades económicas, el «comité ejecutivo» de la burguesía monopolista, opera para proporcionar el conjunto de condiciones necesarias a la acumulación y valorización del capital monopolista.” (p.15).

La otra línea de actuación del Estado se da en la arena política en donde se incorporan actores políticos, se genera una institucionalización y reconocimiento de derechos, y el conflicto aparece como permitido, aunque regulado por el Estado en la búsqueda de consensos. Es decir, el Estado se vuelve permeable a las demandas de las clases subalternas, en tanto:

(...) el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por él capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatas. (Netto, 1992, p. 18).

La clase obrera en esta etapa ingresó al escenario político mediante luchas sociales, exigiendo su reconocimiento, se pone de manifiesto la llamada “cuestión social”, haciendo referencia a la:

(...) puesta en escena de esa falla estructural del capitalismo moderno cuya emergencia, expresada en términos de problema del pauperismo, los especialistas ubican en el siglo XIX, cuando los conflictos toman una forma tal que ya no pueden ser resueltos por la vieja filantropía. Comienza entonces el largo proceso de constitución de la cuestión en cuestión de Estado y de estatalización paulatina de las intervenciones sociales a cargo, hasta entonces, de las instituciones de la caridad y sociedades filantrópicas. (Grassi, 2006, p. 21)

El Estado comienza a intervenir sobre sus manifestaciones, en busca de incrementar estrategias que lleven al consenso, en tanto, las funciones políticas del Estado se imbrican orgánicamente a sus funciones económicas:

(...) la intervención estatal sobre la “cuestión social” se realiza (...) fragmentándola y parcializándola (...) Y no puede ser de otro modo: tomar la “cuestión social” como problemática configuradora de una totalidad procesual específica es remitirla concretamente a la relación capital/trabajo lo que significa, preliminarmente, colocar en jaque al orden burgués. (Netto, 1992, p. 22)

En el marco de esta intervención, la “cuestión social” es atacada en sus refracciones, se recortan como problemáticas particulares: el desempleo, el hambre, la carencia habitacional

(Netto, 1992), por lo tanto, se considera a las consecuencias de la “cuestión social”, como una construcción de problemas individuales y no como problemas sociales, atribuyéndole la responsabilidad a los individuos y no a los efectos de la relación capital - trabajo. Según Grassi (2006):

(...) la cuestión social no se presenta como tal (como contradicción y virtualidad de la fractura), sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. (p.22)

La intervención se expresa en los procesos referentes a la preservación y al control, por una lado, de la fuerza de trabajo ocupada (mediante la reglamentación de las relaciones capitalistas/trabajadores) y por otro, el cuidado del ejército industrial de reserva a través de los sistemas de seguro social. El peso de las Políticas Sociales es asegurar las condiciones adecuadas al desarrollo monopolista, además operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico, ofrecen un mínimo de respaldo efectivo a la imagen del Estado como “social” como mediador de intereses conflictivos. Según Netto (1992):

El lastre legitimador contenido en la psicologización engendrada en este proceso está lejos de agotarse en la posibilidad ya referida de responsabilizar a el (los) sujeto (s) singular(es), en su particular configuración individual, por su destino personal. Es obvio que esta posibilidad es significativa: la individualización de los problemas sociales (...) es, como vimos; un elemento constante (...). (p.32)

2.2 Crisis de 1970 y Neoliberalismo: Estado ¿Estás?

A partir de los años setenta, la forma en que el Estado interviene sobre la “cuestión social” se transforma. Tras la recomposición productiva del capitalismo, la protección social adquiere otras dimensiones, por parte del Estado, se desarrolla una desresponsabilización de la “cuestión social”, la cual pasa a ser explicada de forma individual y despolitizada.

En los años setenta y comienzo de los ochenta se produjo una crisis económica mundial, a raíz de la crisis del petróleo y el desequilibrio que atravesó el sistema monetario internacional. Se dieron sucesivos intentos del capitalismo monopolista por encontrar alternativas a la caída de

la tasa de lucros, lo cual devino en una crisis generalizada de la económica, una crisis estructural del capital, marcando el fin del crecimiento sostenido por tres décadas. En este marco se ponen en marcha ajustes y transformaciones, esta crisis fue enfrentada según Vecinday y Bentura (2019):

(...) por un golpe de mano de la burguesía que rompe el consenso apelando sin complejos a la coacción; dictaduras en América Latina y el acorralamiento de los sindicatos en las economías centrales son expresión del recurso a la coacción y la ruptura unilateral del consenso como forma de la lucha política. (p.60)

Se da paso entonces, al comienzo de un orden civilizatorio que nace para recomponer la rentabilidad, este movimiento tendrá consecuencias en el alcance de la protección social y en la interpretación de la “cuestión social”. El Estado comienza una paulatina retirada, mientras que el Mercado avanza y penetra sobre distintas esferas de la sociedad, entre ellas la protección social.

Antes de continuar con la exposición de las dimensiones que adquiere la intervención sobre la “cuestión social”, es necesario subrayar que según Harvey (2005) a partir de este momento las sociedades han direccionado drásticamente hacia el neoliberalismo, en prácticas y en el pensamiento político-económico, “La desregulación, la privatización, el abandono por parte del Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas.” (p.7). Es preciso aclarar que el neoliberalismo es un proyecto político, el objetivo es garantizar las condiciones que propician la acumulación del capital y la restauración de condiciones que favorecen la dominación por parte de las élites económicas (Harvey, 2005). El neoliberalismo tiene como rasgo cardinal “La suposición de que las libertades individuales se garantizan mediante la libertad de mercado y de comercio (...)” (Harvey, 2005, p.13). No obstante, “Las libertades que encarnan reflejan los intereses de la propiedad privada, las empresas, las compañías multinacionales, y el capital financiero.” (Harvey, 2005, p.14)

Latinoamérica no fue una excepción de dichos acontecimientos (Harvey, 2005). Si realizamos una línea del tiempo, es posible identificar que las políticas sociales de corte Keynesiano, a partir de la crisis del Estado de Bienestar, fueron modificadas políticas neoliberales (Baraibar, 2003).

A finales de los ochenta y principios de los noventa, en nuestra región los gobiernos llevaron a cabo un conjunto de cambios y ajustes, agrupados bajo la consigna del Consenso de Washington (Midaglia, 2013). El Consenso de Washington es la representación concreta de este giro hacia el neoliberalismo, implicó un conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal, consensuadas por organismos internacionales de créditos, bancos privados, recursos financieros y propuestas de acción para proyectos puntuales, en síntesis:

El mundo capitalista fue dando tumbos hacia la respuesta que constituyó la neoliberalización a través de una serie de zigzagueos y de experimentos caóticos que en realidad únicamente convergieron en una nueva ortodoxia gracias a la articulación de lo que llegó a ser conocido como el “Consenso de Washington” en la década de 1990. (Harvey, 2005, p. 20)

Las políticas de corte neoliberal establecidas en el Consenso de Washington se fueron extendiendo y replicando a lo largo de América Latina, en tanto, “(...) los gobiernos latinoamericanos fueron transfiriendo «capacidad de decisión» para aquellas entidades internacionales que pasaron a dictar lo que deberían o no hacer (...)”¹ (Dominguez Uga, 2004, p.57). Este recetario tiene como trasfondo una determinada perspectiva en cuanto al tipo de Estado que se debe alcanzar y a la vez un mundo de trabajo en particular.

Según Antia et al (2013) estas recomendaciones económicas y políticas tienen como dirección, justamente la redefinición del rol del Estado, asociado a la reducción del aparato público, reducción de áreas de intervención, fuertemente relacionadas con lo social. De acuerdo con la teoría neoliberal, el Estado “(...) debería favorecer unos fuertes derechos de propiedad privada individual, el imperio de la ley, y las instituciones del libre mercado y del libre comercio”. (Harvey, 2005, p. 73). Se parte del supuesto que la libertad personal e individual se encuentra garantizada en el mercado, cada individuo es responsable y debe responder por sus acciones, en consecuencia:

El éxito o el fracaso personal son interpretados en términos de virtudes empresariales o de fallos personales (como puede ser no invertir de manera suficiente en el propio

¹ Traducción propia

capital humano a través de la educación), en lugar de ser atribuidos a ningún tipo de cualidad sistémica (como las exclusiones de clase normalmente atribuidas al capitalismo). (Harvey, 2005, p.75)

Bajo este recetario, el Estado reduce al mínimo sus responsabilidades, en caso de tener que intervenir lo realiza con acciones mínimas, a partir de este momento emergen las políticas focalizadas. Por focalización se entiende a “(...) identificar los grupos sociales afectados por carencias extremas y de dirigir exclusivamente hacia ellos algunas acciones que buscan atenuarlas (...)” (Baraibar, 2003, p.268). Es posible establecer, que a partir de 1990, en la mayoría de los países de la región se implementaron diferentes programas de política social focalizada.

Con respecto al mundo del trabajo, se puede visualizar en los informes del Banco Mundial, que pasa a estar dividido en dos (Dominguez Uga, 2004). De un lado, se ubican los individuos que consiguen operar en el mercado (sería el mecanismo de funcionamiento “más eficiente” de la sociedad) y del otro, estarían aquellos que no pueden integrarse al mercado - los pobres -, de los cuales el Estado debe cuidar, por medio de sus políticas sociales residuales y focalizadas (Dominguez Uga, 2004).

3. Metamorfosis en el mundo del trabajo

Centrándonos concretamente en el mundo del trabajo, la recomposición productiva impulsa una metamorfosis en curso, lo cual afecta la forma de ser de la clase trabajadora, según Antunes (2005):

Si el trabajo, bajo el sistema de metabolismo social del capital, asume una forma necesariamente asalariada, abstracta, fetichizada y extrañada (dada la necesidad imperiosa de producir valores de cambio para la reproducción ampliada del capital) esa dimensión histórico-concreta del trabajo asalariado no puede, sin embargo, ser eternizada y tomada ahistóricamente. (p. 161)

Es pertinente realizar un recorrido acerca de las metamorfosis producida en el mundo del trabajo a partir de los años 70 cuando luego de tres décadas del crecimiento económico, se produce una crisis estructural, la cual supuso “(...) una ofensiva del capital sobre el trabajo como forma de buscar una salida de la crisis y recuperar la tasa de lucro, ocasionando una transformación radical de las formas de producción.” (Vecinday y Bentura, 2019 p.110)

El capitalismo se reestructura permanentemente en busca de dar respuesta a su propia crisis y coloca el foco en su necesidad de acumulación, según Longhi (1994) el punto inicial radica en que el desequilibrio es la nota dominante de la estructuración del mundo del trabajo “Ello es así, dado que resulta del predominio estructural de una racionalidad de comportamiento que tiende a maximizarlo.” (P. 9). Esta racionalidad tiene como finalidad principal maximizar la valorización y acumulación del capital en el menor tiempo posible, mediatizando en tres preferencias “(...) a- maximizar la cota de ganancia y la formación de excedente en el capital y el producto, b- minimizar los costos salariales en el capital y el producto y, c- maximizar la productividad y el producto por trabajador ocupado.” (Longhi, 1994, p.9).

La crisis del Taylorismo y del Fordismo es una expresión fenoménica de la crisis estructural, como fue mencionado, desde principios de los años setenta el capitalismo comenzó a dar señales de estar atravesando un cuadro crítico, luego de un largo período de acumulación (Antunes, 2005). Se dió una caída de la tasa de ganancia, se agotó el patrón de acumulación taylorista fordista de producción, la esfera financiera se hipertrofia, crisis del Estado de Bienestar, crisis fiscal del Estado capitalista y la necesidad de ajuste del gasto público. De

hecho, la crisis es la expresión de un cuadro más complejo “Ella expresa, en su significado más profundo, una crisis estructural del capital, en la que se destacaba la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.” (Antunes, 2005, p.17).

Esta crisis estructural que trajo profundas transformaciones y una reestructuración productiva, inició un proceso de reorganización del capital y de su sistema ideológico y político:

(...) cuyos contornos más evidentes fueron el advenimiento del neoliberalismo con la privatización del Estado, la desregulación de los derechos del trabajo y la desarticulación del sector productivo estatal (...) A esto le siguió también un intenso proceso de reestructuración de la producción y del trabajo con el objetivo de dotar al capital de los instrumentos necesarios para intentar restaurar los nivel de expansión anteriores. (Antunes, 2005, p.23).

Comenzó a instaurarse un nuevo modelo de producción al que Harvey (1990) define como “flexible”, en oposición a la rigidez del modelo Fordista. Las experiencias ensayadas por el capital en su proceso de reestructuración fueron varias, para los capitales se trataba de garantizar la acumulación de modo cada vez más flexible, de aquí tiene su génesis la llamada empresa flexible o liofilizada² (Antunes, 2009). Implicó cambios en el sistema productivo que redundó en reestructuración del mundo de trabajo y de los procesos productivos, entre ellas podemos mencionar, el enorme desempleo estructural o de larga duración, la incorporación de la tecnología, la desregularización del mercado laboral, la reducción del número de trabajadores con el fin de minimizar los costos productivos. Además, se reestructuran las protecciones sociales, es decir, la forma en que se interviene sobre la cuestión social, en consecuencia se da una regresión de los derechos sociales.

El resultado de las transformaciones en proceso productivo en lo que respecta al mundo del trabajo fueron: grandes niveles de desempleo, retroceso de la acción sindical y el individualismo exacerbado encontró condiciones sociales favorables (Antunes, 1999). En relación a la reestructuración en los procesos productivos:

² “(...) esto es, la empresa desgrasada, la empresa moderna, la empresa que constriñe, restringe, cohibe, limita el trabajo vivo, ampliando la maquinaria tecnocientífica que Marx denominara “trabajo muerto” (...) reduciendo enormemente la fuerza de trabajo viva y ampliando intensamente su productividad.” (Antunes, 2009, p.30)

Surgen nuevos procesos de trabajo donde el cronómetro y la producción en serie y de masas son sustituidos por la flexibilización de la producción, por la “especialización flexible”, por nuevos patrones de búsqueda de productividad, por nuevas formas de adecuación de la producción a la lógica del mercado. (Antunes, 1999, p.20)

Para atender a las exigencias más individualizadas del mercado es preciso que la producción se sustente en un proceso productivo flexible (Antunes, 1999), rompiendo así con la relación un trabajador/una máquina que fundamentó al fordismo. Además de esta flexibilidad en el aparato productivo, fue preciso la flexibilidad de la organización del trabajo. Todas estas transformaciones:

(...) dependen de innumerables condiciones económicas, sociales, políticas, culturales, etcétera (...), afectan directamente al proletariado industrial tradicional (...) La crisis abarca también, intensamente, el universo de la conciencia, de la subjetividad del trabajo y de sus formas de representación. (Antunes, 1999, p. 39)

Ello implicó “(...) una metamorfosis en el ser que vive del trabajo.” (Antunes, 1999, p.39). Fue un proceso múltiple y contradictorio, en la medida que hay mayor heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora:

(...) por un lado reduce al proletariado industrial y fabril; y por el otro aumenta el subproletariado, el trabajo precario, o los asalariados del sector de servicios. Incorpora al sector femenino y excluye a los más jóvenes y a los más viejos. (Antunes, 1999, p. 43)

Por tanto, el resultado más brutal de estas transformaciones es la expansión sin precedentes en la era moderna del desempleo de larga duración y la tendencia marcada por la subproletarización del trabajo, bajo formas de trabajo precario, parcial, temporario, subcontratado, entre otras modalidades existentes, la sociedad del capital y su ley del valor necesita cada vez menos del trabajo estable (Antunes, 1999), en este sentido, según Bauman (2002)

Las personas tradicionalmente llamadas “desempleados” ya no son un “ejército industrial de reserva” (...) Nos engañamos si esperamos que la industria vuelva a llamar a las personas que hizo innecesarias. Esta eventualidad iría a contrapelo de

todo lo que es relevante para la prosperidad económica actual: los principios de flexibilidad, competitividad y productividad, medidas por los costes laborales en disminución. (p. 90)

En esta línea, el capital recurre cada vez más a formas precarizadas de la explotación del trabajo, “(...) se torna aún más importante para la realización de su ciclo productivo, en un mundo donde la competitividad es la garantía de supervivencia de las empresas capitalistas.” (Antunes, 2005, pp. 109 - 110).

4. Tratamiento individual y responsabilizante del desempleo

Comprender “la nueva polisemia del trabajo” (Antunes, 2009, p. 39), implica, por un lado, analizar las fuertes transformaciones que atravesaron al mundo del capital en las últimas décadas vinculado al mundo del trabajo y su flexibilidad, y por otro lado, comprender cómo se da el triunfo de explicaciones neoliberales acerca de la interpretación del desempleo como refracción de la cuestión social, en la medida que:

El neoliberalismo se ha tornado hegemónico como forma de discurso. Posee penetrantes efectos en los modos de pensamiento, hasta el punto que ha llegado a incorporarse a la forma natural en que muchos de nosotros interpretamos, vivimos y entendemos el mundo. (Harvey, 2005, p.7)

Desde una mirada individualizada, el desempleo pasó “(...) a ser considerado como un problema individual, vinculado a carencias personales del que lo sufre (carencias formativas, falta de motivación, de personalidad, o de otras habilidades).” (Santos y Serrano, 2006, p. 10)

Se vuelve necesario considerar el quiebre en el sistema de protección social experimentado a fines del siglo XX como expresión de las modificaciones en el modo de producción capitalista. Desde finales del siglo XX hasta la actualidad se han generado políticas de individuación, es decir, políticas que apuntan a la producción del individuo para que se asuma por sí mismo como activo y responsable, estos mandatos de individuación encarnan la exigencia generalizada de “activación” y de voluntad individual, términos presentes en la formulación de objetivos de políticas públicas y políticas sociales (Merklen, 2013).

El binomio responsabilización-activación pretende que el individuo sea “(...) responsable de sí mismo y ser activo con el fin de minimizar eventuales costos en la comunidad.” (Merklen, 2013, p.48). Este binomio “(...) constituye mecanismos discursivos, articulados en el seno de una verdadera ideología al servicio de la instauración de políticas de individuación.” (Merklen, 2013, p. 48). En síntesis las políticas de individuación contemporáneas:

(...) apuntan al individuo como tal, tienen la producción del individuo como objeto (...) las políticas de individuación requerirán que el individuo sea “responsable” de sí mismo y que se mantenga “activo” en toda circunstancia. “Responsabilidad” y

“activación” son los únicos contenidos de las políticas del individuo. (Merklen, 2013, p.73)

Las transformaciones en el mundo del trabajo introdujo modificaciones en las prácticas discursivas sobre el trabajo, son elementos que implican un cambio en las políticas del sujeto, el papel que juega y la subjetividad, dicha modificación consiste básicamente:

(...) en una transformación de los problemas sociales en déficits personales. Esta transformación es producto de un trabajo de producción política y discursiva, por medio del cual los conflictos sociales son transformados en exigencias psicológicas y morales sobre los sujetos, en definitiva, en conflictos personales. (Crespo et al, 2009, p. 83).

Se produjo un cambio en la construcción del sujeto político, “(...) los modelos de intervención frente al desempleo se fundamentan en una noción moral de trabajo que considera a éste como un deber civil” (Crespo et al, 2009, p.91). Según Santos y Serrano (2006) desde la matriz ideológica liberal, el origen de la situación del desempleo se encuentra en los rasgos morales y psicológicos de desempleado, y es sobre esta esfera en la que hay que intervenir, “Las causas sociales y económicas del desempleo quedan desplazadas, evacuadas, del campo de explicación.” (p.12)

En este sentido, las demandas van hacia la disponibilidad, capacidad y formación, pero también a ámbitos más personales, como las emociones, las actitudes, en definitiva, se trata “(...) de reforzar estrategias de cambio psicológico y refuerzo moral, induciendo normas de trabajo (...) De este modo, los problemas económicos y de funcionamiento del mercado se convierten en cuestiones individuales, morales y psicológicas.” (Crespo et al 2009, p. 92).

El paradigma de la activación plantea entonces, una definición de la llamada “cuestión social”, realizando una lectura en términos “morales”, más que políticos o sociales, es decir, una despolitización de los problemas sociales. Según Carballo y Vecinday (2015) las políticas de activación “(...) se orientan a la modificación de atributos y handicaps identificados como obstáculos individuales para una mejora de las condiciones de «empleabilidad» de ciertos segmentos de la clase trabajadora” (p.4). Por lo tanto, la intervención de las políticas de activación son los individuos desocupados, y no pretenden constituirse en políticas de

regulación del mercado laboral, es decir, se individualiza el problema del desempleo (Carballo y Vecinday, 2015). Estos discursos contribuyen a la constitución social de un nuevo sujeto político:

(...) un sujeto al que hay que activar, para el cual el ejercicio y disfrute de sus derechos ciudadanos queda, cada vez más, vinculado al cumplimiento de un tipo de obligaciones que son, en gran medida, psicológicas y morales (motivación, cambio de actitud, buena voluntad). (Crespo et al , 2009, p. 98).

Las políticas de activación contemporáneas representan entonces, un repertorio de las políticas de gestión de la fuerza de trabajo, “Activación no es más que el triunfo hegemónico que logra imponer la pretensión histórica de la burguesía: despolitizar crecientemente la relación entre el capital y el trabajo.” (Vecinday y Bentura, 2019, pp 55-56).

Otro término utilizado en las sociedades neoliberal, regidas por mecanismos de competencia, es el de “Capital Humano”. Supone que los sujetos deben invertir en sí mismos, con el fin de ampliar habilidades, competencias, herramientas que permitan mejorar su competencia dentro del mundo del trabajo, se trata entonces de “(...) establecer cuánto valen para el mercado ciertas particularidades, ciertas condiciones humanas que el hombre puede desarrollar y qué valor económico ellas pueden producir (...)” (Lopez Ruiz, 2012, p.405).

Si retomamos lo expuesto en el primer capítulo, en las sociedades capitalistas el trabajador es entendido en términos de mercancía, bajo esta lógica, cada uno debe “invertir” en sí mismo y de este modo, aumentar las posibilidades de competencia, tal como expone Lopez Ruiz (2007):

(...) se invierte en acciones de tal o cual compañía o se invierte en fondos de mayor o menor riesgo. También se invierte, sin embargo, al seguir un curso de idiomas, o un posgrado en administración, se invierte en desarrollar la propia carrera y se invierte en la amistad o en la relación con los hijos. Todo o casi todo se torna objeto de inversión (p.401)

5. Algunas claves socio-históricas del contexto uruguayo

Acercándonos al contexto uruguayo correctamente, es sustancial realizar un recorrido histórico partiendo del significado de la crisis de los años 2002-2003 en términos de desempleo y pobreza, la asunción en el 2005 del gobierno del Frente Amplio, hasta el año 2020 con la asunción del gobierno multicolor. En la medida que estos sucesos nos permiten comprender con un sentido de procesualidad, la forma en que se interviene sobre la cuestión social y el desempleo en la actualidad, con el ejemplo concreto de cuatro políticas de atención al desempleo.

5.1 Recorrido histórico de las últimas dos décadas: desde el progresismo a la coalición multicolor

El significado de la crisis del 2002 tiene su génesis con una recesión en 1999 y tiene su peor escenario entre los años 2002 y 2003 donde se alcanzan récord históricos de desempleo y pobreza, el desempleo alcanza un récord histórico de 19% de las PEA en 2002 y la pobreza de un 45,9%. Según Mordecki (2015) en este periodo atravesó una profunda crisis, tal vez de las peores de su historia, y luego una expansión económica de 12 años de duración:

La economía “tocó fondo” en 2002, y a partir de ese momento se implementaron cambios en la conducción económica como forma de adaptarla para la posible salida de la crisis. La política económica continuó ordenándose en torno a las Cartas de Intención que el gobierno debía firmar para acceder al crédito del FMI (Mordecki, 2015, p.12)³

En Uruguay según Notaro (2005) “(...) 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 podrían asociar a la reestructura de las economías (hasta 1998) y la recesión (1999-2002).” (p. 49). A su vez, la duración media de la desocupación continuó creciendo lentamente “(...) contribuyendo así a la consolidación de un núcleo duro de trabajadores desocupados” (Notaro, 2005, p. 50). Es posible ver el reflejo de un tejido social en deterioro, en la medida que:

³ Se firmaron 8 cartas intención con FMI en 3 años de gobierno
<https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/se-firmaron-8-cartas-intencion-con-fmi-en-3-anos-de-gobierno>

Se estimaba aproximadamente un 30% de la población por debajo de la línea de pobreza e, incluso, tasas de un 20% en situación de indigencia luego de la crisis del 2002. Las tasas de desocupación históricamente fueron muy altas, por encima del 10% (que en el año éste llegaron a guarismos del 19%), un sector informal sin protección social también muy alto, estimado en aproximadamente un 40%, que junto a otros indicadores como el deterioro de la calidad del empleo y la caída pronunciada de salarios y pasividades reales entre otros indicadores, eran reflejo de un tejido social en franco deterioro. (Notaro et Al., 2011, pp. 9-10)

Durante el período de 2000-2002 “La acción del MTSS se desdibujó (...) Desde el año 2003, se revalorizaron las políticas de empleo y se modificó el papel del salario mínimo nacional (...) lo que permite iniciar un proceso de recuperación de su poder de compra” (Notaro, 2005, p.23).

Cercanos a la primera década del siglo XXI, en América Latina comenzó la llamada “Ola Progresista”, concretamente en Uruguay la renovación se inició con el cambio de gobierno en marzo de 2005, con la asunción del Frente Amplio, gobernó por tres administraciones, desde 2005 al 2010, 2010 al 2015 y del 2015 al 2020.

Durante los 15 años se establecieron una serie de políticas sociales, primero de emergencia y luego más a largo plazo (Mordecki, 2015). Se da la recuperación del salario real y un crecimiento de la tasa de empleo, lo cual “(...) evidencia un incremento significativo del número de ocupados por encima del aumento del número de activos, lo cual provocó una constante caída del desempleo, cuya tasa se ubicó en su mínimo histórico del 5,7% en diciembre del 2021” (Mordecki, 2015, p. 13).

En síntesis “El crecimiento económico, conjuntamente con las políticas vinculadas al mercado de trabajo, las reformas estructurales y las políticas sociales, resultaron en una importante mejora en la calidad de vida de los uruguayos.” (Mordecki, 2015, p. 13). Según Antia (2013) en líneas generales, es posible afirmar que el gobierno de izquierda mejoró el patrón redistributivo a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales, muchas de ellas, en el área social.

La primera administración del Frente Amplio se enfrentó a un escenario nacional con consecuencias sociales derivadas de la mencionada crisis económica del 2002. Esta primera administración supuso cambios significativos, a partir del 2005 se vuelve a la convocatoria a los Consejos de Salarios (Notaro, 2005), sumado a esto se crea una nueva institucionalidad destinada a las políticas de desarrollo social, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

La creación del MIDES supuso la inauguración de una institución estatal encargada de albergar nuevas políticas sociales y coordinar la dispersa provisión pública que tenía como población objetivo los estratos socioeconómicos más bajos, especializándose en el tratamiento de problemáticas sociales (Midaglia et al, 2010). En el contexto de transformaciones en los patrones de acumulación del sistema capitalista, así como también las transformaciones en el mundo del trabajo, se empieza a poner en cuestión “(...) la sostenibilidad política y fiscal de los esquemas colectivos de seguridad social, no sólo por sus altos costos económicos sino porque no logran responder a la nueva gama de riesgos sociales.” (Midaglia et al, 2010, p. 128)

En este sentido, las estrategias residuales ganaron terreno, en tanto se desvincula:

(...) su referente clásico –el trabajador–, sustituyéndolo por los vulnerables, los pobres, los indeseados socialmente. La focalización de las prestaciones y su expresión más acabada –los programas de combate a la pobreza– se convirtieron en este continente en un instrumento esencial de acción pública en las últimas décadas del Siglo XX. (Midaglia et al , 2010, p. 128)

Entonces, en Uruguay en el marco de una reorganización de la asistencia pública nacional, las intervenciones macro instrumentadas por el MIDES en colaboración con otras dependencias públicas, fueron el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad (PE) (Midaglia et al, 2010).

Por otro lado, la política laboral tuvo un cambio significativo con el acceso al gobierno del Frente Amplio, las principales medidas adoptadas se concentraron en tres áreas:

(...) i) la regulación de las relaciones laborales y el fomento del tripartismo, ii) una política de recuperación del salario y iii) la promoción de la formalización del empleo.

Sin embargo, la estructura del mercado de trabajo continuó mostrando elevados niveles de segmentación, que las políticas han logrado atenuar, pero no revertir decididamente. (Antía et al, 2013, p.5)

A modo de resumen, durante los quince años que duraron los gobiernos progresistas, es posible sintetizar algunos puntos claves:

(...) 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, p.7)

En lo que refiere al mercado laboral uruguayo, en términos generales, en el último tiempo se asistió a un lento proceso de deterioro:

La desaceleración de la economía aumentó el desempleo que rondaba a principios del año 2020 un 10%. Pero ya en los años anteriores, mostraba signos de debilitamiento y fragilidad, con el aumento de personas en seguro de desempleo y del aumento del desempleo propiamente dicho. Este deterioro, se produce luego de haber alcanzado niveles de récord histórico de desempleo entre 2011 y 2014 próximos al 6%. (Mariatti, 2020, p.8)

Luego de 15 años de gobiernos progresistas, en marzo del 2020 asumió el gobierno el Partido Nacional, encabezado Luis Lacalle Pou, “Ese triunfo fue posible debido a la conformación –entre la primera y segunda vuelta electoral– de la llamada coalición multicolor, integrada junto con otros cuatro partidos.” (Baraibar, 2021, p. 94). A partir de este triunfo el país se ubica “(...) en el bloque que forma parte del avance de las fuerzas de derecha en América Latina.” (Canzani y Zeballo (2021) y Monestier y Vommaro (2021) en Baraibar, 2021, p.94). Se inauguró esta administración, con la pandemia del COVID 19, cuyos impactos, tiene algunas particularidades, en el sentido que según Zibechi (2020) no tendría el mismo impacto

social si no fuera por las tres décadas de neoliberalismo, que ha causado daños sanitarios, ambientales y sociales probablemente irreparables.

Desde el análisis realizado por el Instituto Cuesta Duarte (2022) durante el 2020 el valor de la pobreza alcanzó el 8% para el caso de los hogares y al 11,6% para el caso de las personas (80 de cada 1000 hogares y 116 de cada 1000 personas), el valor concreto implicó un aumento de las personas en situación de pobreza del entorno de 100.000 uruguayos/as. En cuanto al desempleo la tasa promedio del 2020 fue de 10,4% (Instituto Cuesta Duarte, 2022). El año 2021 cerró con 7,5% de hogares por debajo de la línea de pobreza y un 10,6% de personas en dicha situación y la tasa de desempleo promedio anual se ubicó en 9,3% en 2021. En el año 2022 la tasa de desempleo del último trimestre del 2022 fue de 8,1% y se corresponde con unas 145.000 personas desocupadas aproximadamente (Instituto Cuesta Duarte, 2022). (Ver Anexo N°1)

5.2 Políticas de atención al desempleo: análisis desde el paradigma de la activación

A lo largo del documento se presentaron las condiciones que se fueron desarrollando y profundizando para que en el mundo de trabajo se instalen elementos individualizantes, explicaciones morales respecto al desempleo y nuevas prácticas discursivas respecto al trabajo, donde el trabajador pareciera ser el principal responsable de la situación.

A continuación interesa detenernos en algunas políticas de atención al desempleo, tomando como período histórico desde el año 2005 al 2023, la muestra seleccionada consta de dos políticas administradas por el MTSS y dos políticas administradas por el MIDES.

El objetivo es dilucidar cierta continuidad con respecto al tratamiento del desempleo, desde el paradigma de la activación sobre un escenario neoliberal. En el entendido que cada política es expresión de un contexto y acciones que se concibieron y conciben desde el Estado, nos preguntamos ¿cómo el paradigma de la activación logra habitar, en distintos contextos, explicaciones que le darían sentido al proyecto neoliberal?

A modo de clarificar y ordenar la exposición, las políticas se presentarán por cada institución que las administre. En primer lugar, por el MTSS, se presentarán los Centros Públicos de Empleo (CEPE) y La Ley de Promoción del Empleo N° 19.973.

A partir de la asunción del primer gobierno del Frente Amplio, en el año 2005, se colocó el foco en la necesidad de generar y fomentar más el empleo, en este contexto, al MTSS se le asignó un rol importante en la coordinación del desarrollo de políticas globales que contribuyan a “(...) crear y fortalecer empleo y trabajo.” (Fuente: INEFOP-MTSS, 2019, p. 20). El surgimiento de los **Centros Públicos de Empleo (CEPE)** se ubica en los cambios dentro de la primera administración del Frente Amplio. A partir del año 2005, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) estuvo abocada a instrumentar la propuesta programática que surgía de dicha administración “La Estrategia para el Fomento del Empleo” (Fuente: MTSS, 2011), entendida como “(...) el conjunto de medidas y programas dirigidos a los objetivos del aumento de los niveles de empleo, la intermediación entre la oferta y demanda, la prevención del desempleo y la debida protección ante las situaciones de desempleo.” (Fuente: INEFOP-MTSS, 2019, p. 21)

Es en el marco de la “Estrategia para el Fomento del Empleo” que se definieron acciones y funciones para la DINAE a nivel central y a nivel territorial, desde la perspectiva del desarrollo local, se plantea un abordaje definiendo a los Gobiernos Departamentales como el socio estratégico en los territorios (Fuente: INEFOP-MTSS, 2019). A partir del año 2006 se instalan los CEPE, siendo un programa con anclaje territorial que ofrece servicios de información, orientación e intermediación laboral a trabajadores/as y empresas, instrumentando acciones que faciliten la búsqueda de empleo, la inserción laboral y la empleabilidad, promoviendo el encuentro entre la oferta y la demanda laboral (Fuente: MTSS, 2021).

Dentro de sus objetivos específicos se encuentran: -Promover y apoyar el desarrollo de unidades productivas, en especial aquellas de pequeño y mediano porte incluyendo las provenientes de la economía social y otras figuras de trabajo asociado, empresas recuperadas y en proceso de reconversión. -Contribuir a la empleabilidad. -Ocupabilidad de colectivos con dificultades de empleo mediante acciones de calificación, reconversión y adecuación de las competencias profesionales ajustadas a los requerimientos del mercado de trabajo y a las características personales y profesionales de los demandantes de empleo. -Contribuir a la inserción y reinserción laboral de los usuarios a través de acciones de capacitación ajustadas a los requerimientos de la demanda y la evolución económica de los territorios. (Fuente: MTSS, 2021)

Concretamente para los/as trabajadores/as tiene por objetivo facilitar el acceso al mercado de trabajo y las acciones implementadas radican en herramientas para la búsqueda de empleo: construcción del perfil laboral, elaboración de curriculum vitae, preparación para la entrevista laboral (Fuente: MTSS, 2022).

A su vez se registran datos de los/as usuarios/as vinculados a la formación y experiencia laboral en la Plataforma Via Trabajo con la finalidad de acceder a ellos para puestos laborales disponibles, capacitaciones acordes al perfil, entre otras acciones vinculadas a la formación y el empleo (Fuente: MTSS, 2022). La metodología de trabajo en lo que refiere a la Orientación Laboral, habitualmente se desarrolla mediante una entrevista individual. A continuación se presentarán algunos elementos extraídos del Manual dirigido a los CEPE, donde se exponen algunas recomendaciones hacia los operadores que ejecutan la Orientación Laboral. Como primer paso figura la realización de un “diagnóstico de situación”, aquí se debe observar la “(...) apariencia personal y disposición a la entrevista; la presentación del/la usuario/a, en lo que tiene que ver con: apariencia física y conductual, su comunicación verbal y gestual. La disposición a la entrevista y receptividad”. (MTSS, 2011, p.15). Otra de las recomendaciones establece que “Para optimizar dicho proceso se deberá tener en cuenta ciertos principios en esa acción orientadora: individualización, integración, explicitación.” (MTSS, 2011, p. 16). Se expone el rol de “guía” que debe tener el operador y comprender al sujeto como activo y responsable de sus acciones, entendido que el proceso de Orientación Laboral, sería un traje hecho a medida de cada sujeto, en tanto “El proceso de orientación laboral está referido a la persona y sus circunstancias, por lo cual es único e irrepetible, dirigido en exclusividad a ese individuo y por tanto la estrategia de orientación será confeccionada en función de ella.” (MTSS, 2011, p. 16).

En esta política de atención al desempleo coloca al sujeto en el centro de la intervención, el desempleo entonces, pareciera explicarse individualmente, es decir, desde el sujeto, por su trayectoria, formación, hábitos, comportamientos, actitudes, decisiones, y es sobre ello que se interviene, en lugar de atender o regular cuestiones tendendencias que tienen que ver con el proceso propio del capitalismo. Por lo tanto, estas intervenciones individuales se ejecutan a través del rol del Orientador Laboral, en sus acciones de orientar por ejemplo en la confección de un Curriculum Vitae o preparación de una entrevista de trabajo, se condensa, desde el discurso del Estado, una explicación individual de un problema social como lo es el

desempleo. Por lo tanto, se da un desplazamiento de la responsabilidad desde las instituciones a los sujetos, al decir de Crespo y Serrano (2009) una “psicologización política del trabajo”, transformado así a los conflictos sociales en problemas personales.

En el año 2007, se votaron por primera vez recursos específicos para ejecutar una política de intermediación laboral que apuntó a fomentar el empleo subsidiando a empresas privadas que contraten a la población objetivo. Esta política supone una política activa de empleo, estas se dividen en pasivas y activas, las pasivas “están destinadas a sostener económicamente a los trabajadores en el periodo en el que se encuentran sin trabajo” (Fuente: INEFOP- MTSS, 2019, p.10). Las políticas activas “(...) buscan incidir directamente en el retorno del trabajador al empleo y en la mejora del mercado de trabajo, -deseablemente- en directa relación con las necesidades de desarrollo” (Fuente: INEFOP-MTSS, 2019, p.10). Los principales mecanismos utilizados por las políticas activas de empleo consisten en la formación profesional del trabajador, en el proceso de vinculación de la demanda de empleo con el trabajador y en incentivos a la contratación (Fuente: INEFOP-MTSS, 2019). Durante los gobiernos progresistas que abarcan desde los años 2005 al 2019 se implementaron: el Programa Objetivo Empleo, creado por la Ley N° 18.172 (Art. 244), en el año 2007, la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133, creada en 2013 y Programa Temporal de Subsidio al Empleo N°19.689, creada en el año 2019. La implementación de estas políticas supuso el diseño y la puesta en práctica de la mencionada plataforma ya mencionada, Vía Trabajo.

De alguna manera, esta fue la antesala a la **Ley de Promoción del Empleo N° 19.973** implementada en el año 2021 y que deroga las anteriores políticas de intermediación laboral. Tiene por finalidad, fomentar la contratación brindando distintos niveles de subsidios a las empresas que contraten trabajadores/as comprendidos en tres grupos: jóvenes de 15 a 29 años, personas mayores de 45 años y personas en situación de discapacidad. Según establece el Artículo 1 de la Ley de Promoción del Empleo (2021):

(...) tiene por finalidad el desarrollo de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada (...), de los jóvenes entre 15 y 29 años, de los trabajadores mayores de 45 años y de personas con discapacidad, poniendo especial énfasis en facilitar su ingreso o reinserción en el mercado de trabajo y promover su capacitación y formación profesional.

De esta medida la promoción del empleo procurará:

(...) reducir la vulnerabilidad de los jóvenes, de las personas mayores de 45 años o con discapacidad, a través de medidas ordenadas a favorecer que se incorporen al mercado de trabajo, a reducir el riesgo de pérdida del empleo por falta de formación y capacitación y a facilitar su reinserción laboral (Fuente: Ley N°19.973, 2021, Art. 3).

Cabe detenernos en el concepto *vulnerabilidad* utilizado en documentos institucionales ¿A qué se refiere? ¿Será una manera de llamar a la pobreza? Parecería que la vulnerabilidad se define en términos individuales o en este caso de la Ley, en términos sectoriales (jóvenes, mayores, o personas en situación de discapacidad). Sería una retórica de construcción de individuos y por lo tanto, las políticas de activación se orientan a modificar atributos que se identifican como obstáculos individuales (Carballo y Vecinday, 2015). Tal como figura en la cita “el riesgo de pérdida del empleo por falta de formación y capacitación” es decir, desde el discurso del Estado, cada vez más “Las crisis sociales se presentan así como crisis individuales y, debido a esto, generalmente no se perciben como ancladas en el dominio social.”⁴ (Beck, 1992 en Mitjavila y Da Silva, 2004, p.70).

Los subsidio contemplados en la Ley apuntan a:

Las empresas que contraten trabajadores jóvenes, mayores de 45 años o con discapacidad en el marco de los Programas establecidos en la presente ley obtendrán subsidios destinados al pago de contribuciones especiales de seguridad social de acuerdo con lo que se establece en la presente ley (Fuente: Ley N°19.973, 2021, Art. 5).

El nivel del subsidio al que se accede depende de cada programa, el monto se descuenta de las obligaciones de la empresa con el Banco de Previsión Social, y el monto será en proporción a la carga horaria contratada. Para poder acceder al subsidio, se realiza un chequeo en donde se verifica que la empresa no sea deudora del BPS, MTSS o la DGI. Además, no deben haber despedido ni enviado al seguro de paro a trabajadores/as de la misma categoría laboral que los que se contratarán, en los 90 días previos, ni durante la duración del subsidio. Toda la gestión se realiza a través de la plataforma Vía Trabajo. (Ver Anexo 2;3 y 4)

⁴ Traducción propia

En setiembre del 2022, se enmarca dentro de la Ley el Programa Colectivos Vulnerables (PCV), continuando con la misma lógica, es decir, aquellas empresas que contraten personas contempladas dentro de los siguientes grupos, podrán recibir un subsidio. Se contemplan, personas: trans, afrodescendientes, migrantes, trabajadoras sexuales, clasificadores/as y mujeres en situación de violencia basada en género. Según manifestó el Ministro de Trabajo y Seguridad Social “La iniciativa pretende (...) identificar con mayor precisión a los beneficiarios de estas políticas que suponen, de parte del Estado, otorgar beneficios a los empleadores que contraten trabajadores de colectivos sociales más afectados por la situación de empleo” (Fuente: MTSS, 2021). Para que las personas pertenecientes a los colectivos definidos como vulnerables puedan ser contratadas a través del PCV, deberán cumplir los siguientes requisitos: ser jóvenes de 15 a 29 años o mayores de 45 años, estar en situación de desempleo y pertenecer a un hogar cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza (Fuente: MTSS, 2022). Los subsidios serán del 60% (varones) y 80% (mujeres) del salario y el límite máximo será de 30.982 pesos (Fuente: MTSS, 2022). (Ver Anexo 5)

En mayo del 2023 el MTSS junto al MIDES lanzó el programa Red de Oportunidades. Es un espacio conformado por empresas privadas, organizaciones sociales e instituciones del Estado que articulan con el objetivo de lograr la inclusión social efectiva de personas que recuperan su libertad (Fuente: MIDES, 2023). En el marco de esta medida, se brinda información sobre el marco legal para contratar a personas liberadas del sistema penitenciario, haciendo uso de los beneficios de la Ley de Promoción del Empleo N° 19.973 (Fuente: Presidencia, 2023). La DINAE y la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado del MIDES firmaron este convenio que busca alentar la contratación de ex privados de libertad a través de un subsidio en créditos del BPS. Establecen que los requisitos para los ex privados de libertad son: tener entre 15 y 29 años o más de 45 años, y pertenecer a un hogar que se encuentre por debajo de la línea de pobreza (Fuente: En Perspectiva, 2023). Las empresas que contraten personas liberadas accederán a un subsidio de 60% del salario para hombres y 80% para mujeres durante un año, siempre que los contratados sean personas que egresan del sistema penitenciario (Fuente: Presidencia, 2023).

En el lanzamiento de dicho programa, el presidente de la República, Lacalle Pou expresó “Conceptualmente, es ir a uno, al individuo” (Fuente: Montevideo Portal, 2023). Las expresiones del presidente de la República, reflejan excepcionalmente la matriz de la ideología neoliberal, es decir, las explicaciones se colocan en el sujeto y no la estructura,

sujeto al que pareciera que hay que ir a buscar, activar y responsabilizar sobre su situación de desempleo. Bajo este recetario neoliberal, el Estado reduce al mínimo sus responsabilidades e interviene a través de acciones mínimas, a través de políticas focalizadas.

En segundo lugar, continuando con el MIDES, se seleccionaron como políticas de atención al desempleo a: Uruguay Trabaja y Programa Accesos. En el primer periodo de gobierno progresista, como vimos, se implementó el PANES, en búsqueda de dar respuestas a la emergencia social, tuvo dos finalidades, 1) la asistencia a la población en emergencia social por medio de transferencias (monetarias y alimenticias) e intervención sobre el estado de la vivienda; 2) la "reinserción" de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, (re)educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral (Fuente: MIDES, 2006). Uno de los programas que componía el PANES fue Trabajo por Uruguay, significó un “(...) sistema de prestación de actividades laborales a tiempo limitado a cambio de un salario que es un equivalente en dinero a dos ingresos ciudadanos.” (Fuente: MIDES, 2006 , p.3)

En 2008, en el marco del Plan de Equidad, surge como sucesor **Uruguay Trabaja**, fue un programa socioeducativo y laboral, creado por la Ley N° 18.240, se implementó desde el año 2008 hasta el 2021. Tuvo como propósito “(...) generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.” (Fuente: MIDES, 2020, p.302)

Uruguay Trabaja tuvo como objetivo general: mejorar las competencias de las personas para el mundo del trabajo (dependiente, por cuenta propia o asociativo) y la reinserción educativa de los participantes en el marco de los valores de la economía social (Fuente: MIDES, 2020). A su vez, se plantean como objetivos específicos: - Favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso, sostenibilidad y circulación en el mundo del trabajo de sus participantes. - Mejorar el nivel educativo de sus participantes. - Fortalecer el conocimiento y ejercicio de los derechos, y contribuir a la deconstrucción de estereotipos y roles de género tradicionales que sustentan la división sexual del trabajo. (Fuente: MIDES, 2020)

La población objetivo del Programa se definió como las personas de entre 18 y 64 años de edad, en situación de vulnerabilidad socio-económica, con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico o UTU, y que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones. (Fuente: MIDES, 2020)

El programa contó con un componente laboral que consistió en: el desarrollo de tareas de valor público (refracción y mantenimiento de edificios y espacios públicos) y un componente educativo, de talleres transversales (sensibilización en temáticas como derechos y géneros, entre otras), culminación de primaria, acreditación de saberes, alfabetización digital, y capacitaciones técnicas en oficios; así como también un componente salud: oftalmológica y bucal; iv) una prestación económica de “Apoyo a la Inserción Laboral” (2,35 BPC); v) un componente vinculado a la facilitar la adquisición de documentación básica (Carné de salud, Credencial Cívica, Carné de Asistencia de salud) y vi) un componente recreativo y de turismo. (Fuente: MIDES, 2020)

Según expresó la directora Departamental Lavalleja - MIDES en una entrevista realizada en el año 2017 “Este programa vino a levantar el ánimo (...) vino a informar, a dar a las personas otra visión de lo que es el trabajo y el empleo en un país, en lugares donde realmente la gente no tiene acceso a esta información” (Canal MIDES Uruguay, 2017, 9m03s)

Del informe del MIDES (2020) se presentaron los principales resultados que arrojó una evaluación global del programa, se propone tener en cuenta la “situación inicial” de cada participante, el diagnóstico de los equipos técnicos indicó “(...) hay una porción importante de participantes cuya probabilidad de alcanzar la integración laboral es casi nula.” (Fuente: MIDES, 2020, p. 317), en esta línea, también se hace referencia a:

(...) las llamadas competencias transversales, referenciadas en términos de “hábitos de trabajo” (...) Se hace referencia a la dificultad fundamental que implica la integración laboral de personas que, o nunca trabajaron, o hace mucho tiempo que no trabajan, y por lo tanto no han desarrollado estos hábitos. (Fuente: MIDES, 2020, p. 317)

En el año 2021 a partir de la rendición de cuentas, durante la administración del gobierno multicolor se deroga la Ley que crea el Programa Uruguay Trabaja y se crea el **Programa Accesos** para sustituirlo, el cual tiene objetivos similares, con una implementación y selección

de los participantes diferente. Tiene por objetivo promover la inserción laboral y el desarrollo socioeducativo de los participantes de los programas del MIDES, está destinado a personas entre 18 y 64 años, que participen o pertenezcan a programas y/o dispositivos del MIDES y, que presentan mayores dificultades para la inserción al mercado de trabajo formal, debido a condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social. Se focaliza en mujeres y jóvenes de 18 a 29 años (Fuente: Decreto N° 202/022). La manera en que se inscriben es por derivaciones técnicas de los programas del MIDES, ya no es un llamado abierto, sino que el técnico del programa derivante o de la Oficina Territorial⁵, completa mediante el sistema de información utilizado, completa el apartado de su situación laboral y luego lo postula al Programa Accesos (Fuente: MIDES, 2023). Al postular a Accesos, se realiza el chequeo de vulnerabilidad (interno MIDES) y se verifican los requisitos de ingreso al programa en BPS, en función de este proceso de validación, la persona queda en estado “Aceptado” o “No Aceptado” (Fuente: MIDES, 2023).

Luego, se ordenarán los postulantes en base a las derivaciones, el perfil laboral y la aplicación del índice de empleabilidad, el máximo de bacantes es 3000 (Fuente: MIDES, 2023). Sobre este índice la información que se pudo obtener fue una explicación en un medio de comunicación, por parte del Director Nacional de Gestión Territorial, según dijo, se:

(...) elaboró algoritmo, por el cual cuando un técnico postula, llena un formulario digital, (...) y con ese algoritmo ordena a las personas por un índice que estima las posibilidades que tiene la persona de sostener esa situación, por su pasado educativo, laboral, etc. (...) eso llega al programa dado, en el programa nadie lo toca eso, viene desde transferencia de análisis de datos ya armadito la lista de los 3000 con los suplentes. (Teledoce, 2023)

Se plantea que sus Objetivos específicos refieren a: - Favorecer la adquisición de conocimientos específicos de los participantes a aplicar en el mundo del trabajo y mejorar el conocimiento y ejercicio de sus derechos, en particular los laborales y de seguridad social. - Fortalecer la adquisición de habilidades y hábitos de los participantes en prácticas laborales, para el acceso al mercado de trabajo y sostenibilidad del empleo.- Promover inserciones

⁵ Personas integrantes de la población objetivo son aquellas que : a) Hayan sido derivadas por programas del MIDES, quienes asumen su seguimiento mientras transitan la fase 1. b) Sean integrantes de hogares beneficiarios de TUS y hayan consultado por empleo en los últimos 12 meses previos a la postulación, derivados por Oficinas Territoriales. (Fuente: MIDES, 2023)

laborales que permitan a los participantes el ingreso y permanencia en el mundo laboral formal. - Facilitar la obtención o renovación del carné de salud laboral, gestionando el acceso a la atención odontológica integral y oftalmológica. - Facilitar el acceso a prestaciones y dispositivos de cuidados para mujeres con hijos entre 0 y 3 años. (Fuente: MIDES, 2022)

El programa funciona en dos fases, la primera consiste en “(...) la formación de competencias para la empleabilidad a través de cursos transversales, específicos y una experiencia socio-educativa-laboral en instituciones públicas por un período de hasta siete (7) meses.” (Fuente: Decreto N° 202/022). Durante este tiempo se percibe una prestación social equivalente a un Salario Mínimo Nacional, también los participantes recibirán capacitaciones para la adquisición y fortalecimiento de habilidades y hábitos laborales. (Fuente: MIDES, 2022) La segunda fase consiste en “(...) la inserción de los/as participantes en una empresa u organización denominada «empresa contratante» en calidad de trabajador/a formal, aspirando a la inserción laboral definitiva.” (Fuente: Decreto N° 202/022).

Al culminar la práctica socioeducativa laboral, pasarán a conformar una bolsa de trabajo, es decir, un listado:

(...) de posibles candidatos a ser entrevistados por empresas “Madrinas” que soliciten personal. Dicha bolsa tiene una vigencia de 12 meses, período durante el cual las inserciones laborales se podrán concretar a través de los beneficios de la ley de Promoción del Empleo (MTSS) y de la ley de Accesos en forma consecutiva. (Fuente: MIDES, 2023, p.4)

El Director Nacional de Gestión Territorial del MIDES, al ser consultado sobre esta segunda fase del programa, expresó “Si realmente queremos que sea un programa de inserción laboral, necesita tener un fuerte vínculo con el mundo laboral real.” (Fuente: La Diaria, 2021)

Si tomamos a los dos programas como parte del repertorio utilizado por MIDES, casi desde su creación hasta la actualidad, para su intervención desde dispositivos “socioeducativo - laborales”, es posible visualizar que Uruguay Trabaja y Programa Accesos tienen objetivos similares. No obstante, interesa aclarar que hay diferencias en la forma de gestión, modalidades de inscripción, población objetivo y el alcance; si bien sería interesante analizar dichas diferencias o rupturas, en este documento nos detendremos en sus constantes en el proceso de implementación desde el paradigma de la activación.

Ambas políticas centran su intervención en el sujeto, en el fortalecimiento de habilidades, hábitos y conocimientos para el acceso al mundo del trabajo, brindando una práctica laboral, capacitaciones y acompañamiento técnico, “El sujeto sobre el que se interviene es considerado en términos de déficits; de formación, en unos casos, de voluntad o personalidad, en otros.” (Crespo y Serrano, 2013, p. 1119). A partir de su activación

(...) se promovía en el desempleado el empoderamiento mejorando su nivel de empleabilidad, elevando de esta forma su autoestima, pues la transformación emocional es parte de un proceso personal necesario para la búsqueda de rutas de salida al pauperismo propio, ocultando que es un problema de la sociedad capitalista acentuado en su fase contemporánea. (Vecinday y Bentura, 2019, p. 123)

Existe una mirada puesta en la dimensión individual, es decir, en conductas, actitudes, hábitos laborales, por lo tanto “Al focalizar la mirada sobre los comportamientos individuales se desplaza la centralidad del análisis de las dinámicas estructurales que contribuyen significativamente a la producción social del problema del desempleo y la pobreza.” (Vecinday y Bentura, 2019, p.111).

Reflexiones finales

Para que la mirada a las políticas de atención al desempleo, desde el discurso del Estado de las últimas dos décadas tenga profundidad, fue preciso realizar un recorrido sociohistórico, que permitió transitar las transformaciones que dieron pie a las respuestas actuales, con huella de la ideología neoliberal, justificando las intervenciones individualizadas y despolitizadas.

Recuperar la conceptualización de la categoría trabajo desde su ontología permitió vislumbrar los elementos que lo vinculan como fundamento del ser social, en tanto, nos permite, ampliar la mirada, y cuestionar concretamente como se expresa en la sociedad capitalista, como valor de cambio.

Las formas que adquiere la intervención del Estado sobre la Cuestión Social en diferentes épocas históricas, nos dió pistas para comprender la forma en cómo se entienden y explican los problemas sociales, en este caso, el desempleo, como “refracción” de la cuestión social (Netto, 1992).

No es novedad que el sistema capitalista intercala fases de crecimiento y fases de recesión, por lo tanto, tras el ajuste de los años 70 por la recomposición productiva, se provocan sucesivos cambios en la forma de intervención sobre la cuestión social y en el mundo del trabajo, cambios que forman parte de nuestro escenario actual. La crisis tuvo como consecuencia la ruptura del pacto inter-clases y la garantía del pleno empleo deja de ser una realidad efectiva o un horizonte posible (Bentura, 2015).

El inicio del neoliberalismo se caracterizó por la flexibilización y desregulación, estas transformaciones expanden sin precedentes en la era moderna, el desempleo de larga duración, a la vez que la intervención del Estado se reduce al mínimo, mediante políticas focalizadas e individualizadas, provocando una desresponsabilización de la cuestión social por parte del Estado, explicándola de forma individual y desanclada del dominio social que se produce.

Es bajo esta premisa, que se ensayan intervenciones estatales que apuntan al sujeto, como objeto de intervención, es decir, bajo la complejización en el mundo del trabajo, se dió el

triunfo de explicaciones neoliberales acerca de la interpretación del desempleo, pasando a ser considerado como un problema individual.

En el recorrido que significó desde el 2005 al 2023 se trazan algunas líneas constantes en la forma en que se atiende el desempleo, desde el recetario neoliberal, con un tratamiento individual y de activación, con el foco en modificar la actitud, los hábitos, ampliar su formación mediante capacitaciones, se identificó como un lugar común en las cuatro políticas de atención al desempleo del MTSS y el MIDES. No obstante, cabe destacar el repertorio de avances sucedido bajo en la era progresista, en lo que refiere a políticas sociales y laborales,

Desde el discurso del Estado, tomando como base lo expuesto en documentos institucionales, se presenta al desempleo explicado de manera individual y la intervención es sobre el individuo, es decir, sobre el desempleado. Por lo que las estrategias de intervención apuntan a lo conductual, lo actitudinal, los hábitos, la ampliación del “capital humano”, construyendo una mirada individual sobre el problema social que es el desempleo. Este modelo de intervención, como explica Crespo et al (2009) se basa en la “activación” como fomento de la agencia individual para optimizar la posición en el mercado, por lo que, se construye el enfoque para donde comprenderlo como problema personal (Crespo y Serrano, 2013). La intervención sobre el desempleo apunta a un “(...) Estado terapéutico que gestiona la adaptación a las nuevas condiciones del mercado de trabajo (...) la producción de un nuevo tipo de sujeto ciudadano” (Crespo y Serrano, 2013, p. 1113).

Entonces, sobre este escenario, el objetivo de este documento estuvo puesto en dar luz a la realidad en su complejidad, es decir, problematizar la realidad desde una mirada histórica y crítica que nos permitiera identificar en el discurso del Estado, desde el 2005 al 2023, cierta constancia en lo que refiere a la forma en cómo se entiende y atiende al desempleo, desde el paradigma de la activación, en tanto “(...) transforma el marco analítico de reflexión (...) pasando de un análisis político de este a uno más individual o moral (el deber civil de todo sujeto de hacerse cargo de sí mismo).” (Crespo y Serrano, 2013, p. 1117).

Este recorrido, a la luz de los distintos autores, permite esbozar aspectos generales en la conformación de un discurso individualizador, es decir, como el paradigma de la activación se presenta anclado en las políticas de atención al desempleo del último tiempo, en tanto:

Los problemas económicos y políticos se transforman en cuestiones de motivos y voluntades personales y se invisibiliza el carácter sociopolítico de la exclusión social y de la precariedad laboral, al anular el nexo causal que pueda establecerse con relaciones de poder y opresión. (Crespo y Serrano, 2013, p. 1119)

Se comprende al desempleo como problema individual y no como problema social, atribuyéndole la responsabilidad a los sujetos y no la relación capital - trabajo. Pareciera ser que bajo distintos ropajes, se encuentra la ideología neoliberal, esto sin dudas, es uno de los mayores triunfos del neoliberalismo, tornado hegemónico como forma de discurso y logrando despolitizar la relación capital - trabajo, en la medida que si bien:

El capitalismo se presenta como la concreción del fin de la historia, pero la sensación de insatisfacción de la ciudadanía es permanente y radical: vivencia de inseguridad, pérdida de sentido en la vida; en resumen, una permanente sensación de desdicha y desprotección es el estado de ánimo preponderante entre los ciudadanos de la sociedad neoliberal. (Bentura y Vecinday, 2011, p.137)

En consecuencia, se considera necesario adoptar una actitud crítica y reflexiva frente a estos discursos, remarcando que al momento de comprender a los problemas sociales, en este caso al desempleo, es preciso analizar y dilucidar los cambios en el sistema productivo, las características y contradicciones que el capital genera, así como el impacto directo en la vida cotidiana de los sujetos. De esta manera, se evitará presentar y comprender a los problemas sociales como problemas individuales, ya que los procesos de individualización (Mitjavila y Da Silva, 2004) conllevan a que "...la 'pobreza' (...) es abordada como 'problemática' individual. Esto promueve procesos reificantes y en última instancia despolitizantes." (Mariatti, 2015, p.70).

Se remarca entonces que "Esta psicologización, que caracteriza el modo contemporáneo de intervenir y de discutir el problema, supone una fragilización profunda del sujeto, cuya naturaleza interdependiente se invisibiliza, contribuyendo a desarmarlo políticamente." (Crespo y Serrano, 2013, p.1122). En este punto, interesa plantear algunas inquietudes para futuras reflexiones desde el quehacer profesional del Trabajo Social, retomando la importancia del proyecto ético-político que estructura a la profesión, un proyecto que según Netto (2003): "...tiene en su núcleo el reconocimiento de la libertad como valor central (...)

se vincula a un proyecto societario que vincula la construcción de un nuevo orden social, sin dominación y/o explotación de clase, etnia y género” (p.289). Resulta medular contribuir a dar profundidad a la reflexión acerca de la creciente complejidad que aparece como parte de nuestro escenario actual, comprendiendo lo intrincado de habitar las contradicciones que supone la implementación de políticas públicas y políticas sociales, incorporando una perspectiva que permita visibilizar la presencia de discursos individualizantes, que responsabiliza al sujeto por su situación. De este modo, se recupera la posibilidad de “(...) dejar la puerta abierta para un futuro que se anuncia en contramano al sistema”⁶ (Nogueira, 2004, p. 367).

⁶ Traducción propia

Bibliografía

- Antía, F. Castillo, M. Fuentes, G. Midaglia, C. (2013) *La renovación del sistema de protección Uruguayo: El desafío de superar la dualización*.
- Antunes, R. (1999) *¿Adiós al trabajo?* Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Buenos Aires. Colección Herramienta
- Antunes, R. (2005) *Los sentidos del trabajo: ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Traducción Sergio Dima.
- Antunes, R. (2009) *Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)* Buenos Aires. Ediciones CAICYT CLACSO
- Baraibar, X. (2003) *Las paradojas de la focalización*. En: Revista Ser Social, “Política de Asistencia Social”. Revista do programa de Pós-Graduacao em Política Social. Departamento de Servicio Social. Universidade de Brasília. N°12.
- Baraibar, X (2021) *Pobreza, Trabajo Y Asistencia Bajo El Gobierno Multicolor en Uruguay*. Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas y Acción Pública.
- Batthyány, K.; Cabrera M. (coord.) (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. FCS-UDELAR Montevideo.
- Bauman, Z. (2001) *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Bentura, J.P. y Vecinday, L. (2011) *El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los problemas de integración social*. Revista de Trabajo Social, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Bentura, J.P (2015) ¿Pobres, vulnerables o trabajadores pobres? Las paradojas de las políticas de integración social. XIV Jornadas de Investigación: Uruguay a tres décadas de la restauración democrática.
- Carballo, Y., Vecinday, L. (2015) *Activación y capital humano: ¿círculo virtuoso para combatir la pobreza?*. XIV Jornadas de Investigación: Uruguay a tres décadas de la restauración democrática
- Crespo, E., Revilla, J. y Serrano, A. (2009). *Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación*. Psicoperspectivas, VIII (2), 82-101. Recuperado el 13/9/2023 desde <http://www.psicoperspectivas.cl>
- Crespo. E y Serrano. A (2013) *Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia*. Universidad Psychologica, 12 (4),
- Domínguez Ugá, V. (2004) *A categoría "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial*. En: Rev. Sociol. Polít., Curitiba.

- Grassi, E. (2006) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2007) *Problemas de realismo y teoricismo en la investigación social y en el Trabajo Social*. Rev. Katálisis-Florianópolis V.10 n. esp.
- Grassi, E. (2011) *La producción en investigación social y la actitud investigativa en el Trabajo Social*. En Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 1, Nº 1. Abril de 2011
- Harvey, D. (1990) *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores S.A., Buenos Aires.
- Harvey, D. (2005) *Breve Historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal. Madrid, España. *Humano*. Revista Gestión de las personas y tecnología. Vol. 5.
- Infranca, A. (2005) *Trabajo individuo historia: el concepto de trabajo en Lukács*. Buenos Aires: Herramienta
- Longhi, A. (1994) *Desequilibrio y excedente de fuerza de trabajo en el mercado laboral uruguayo*. Colección economía y sociedad. Fundación de cultura universitaria. Montevideo, Uruguay.
- López Ruiz, O. (2007). *Ethos empresarial: el “capital humano” como valor social*. Revista Estudios sociológicos (México), Vol. XXV.
- López Ruiz, O. (2012). *La “Invención” del Capital Humano y la Inversión en Capital*
- Mallardi, W. (2013) *La categoría Trabajo en Lukács: Implicancias y fundamentos*
- Mariatti, A. (2015) *La política activa de despolitización creciente : un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay*. Fronteras N.8, pp. 59-73.
- Mariatti, A. (2020) *El proceso de transformación laboral en Uruguay*. Textos & Contextos (Porto Alegre).
- Marx, K. (1867) *El Capital*. Libro primero, Tomo I. El proceso de producción del capital. Ed. Siglo XXI
- Marx, K. (1976) *El Capital*. Libro I, Tomo I. Capítulo 1. La mercancía. Akal, Madrid.
- Marx, K. (1980) *Manuscritos economía y filosofía*. Alianza Editorial, Madrid. Novena edición en El Libro del Bolsillo.
- Merklen, D. (2013) *Las dinámicas contemporáneas de la individuación*. En: Castel, R; et al, Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires, Paidós.

- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2010) *El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. En: Revista Chilena de administración pública.
- Midaglia, C. (2013) *Presentación de los cambios en los sistemas de bienestar Latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política Número especial: Los cambios en los sistemas de bienestar Latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social. N°22. Instituto de Ciencias Políticas, FCS, UdelaR, Montevideo Uruguay.
- Mitjavila, M., Da Silva de Jesus, C., (2004). *Globalização, modernidade e individualização social*. Revista KATÁLYSIS (Florianópolis, SC), Vol. 7.
- Mordecki, G. (2015) *Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. IECON - FCEyA (UdelaR)
- Netto, J. (1997) *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. São Paulo: Cortez Editora.
- Netto, J. (2003) *Cinco notas a propósito de la cuestión social*. En Borgianni, E; Guerra, Y.; Montañó, C.: Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. San Pablo: Editorial Cortez.
- Nogueira, M.A. (2004) *Os intelectuais, a política e a vida*. Publicado en Dênis de Moraes (Org.), Combates e utopias. Os intelectuais num mundo em crise. Rio de Janeiro, Record.
- Notaro, J. (2005) *Problemas del Empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas*. Ediciones de la Banda Oriental SRL
- Notaro, J. Quiñones, M. Senatore, L. Supervielle, M.(2011) *Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009*. Ed. Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República. Tradinco S.A.
- Olesker, D. (2001) *Crecimiento y Exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Ediciones Trilce
- Olesker, D. (2009) *Crecimiento e Inclusión. Logros del gobierno frenteamplista*. Ediciones Trilce
- Rebellato, J.L. (2009) *Utopías y neoliberalismo*. En Brenes, Alicia; Burgueño, Maite; Casas, Alejandro; Pérez, Edgardo (comps.): José Luis Rebellato: intelectual radical. Montevideo, Nordan/Extensión/Eppal. (pp.181-204)
- Santos, A. y Serrano, A. (2006) *El giro copernicano del desempleo actual*. Cuadernos de Relaciones Laborales.

- Vecinday, L., Bentura, J.P. (coord) (2019) *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación*. Montevideo: Udelar. FCS
- Zipcioglu, P. (2011) *La fragilidad de la "cuestión social". Precariedad laboral y vulnerabilidad social*. En publicación: Lavboratorio: Estudios sobre Cambio 6 Estructural y Desigualdad Social, año 5, N°. 14: IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, Universidad de Buenos Aires: Argentina. Otoño-Invierno 2004.

Fuentes documentales

- Dirección Nacional de Empleo (2020) Clarificación de funciones, reorganización interna y planificación estratégica.
- En perspectiva (2023) Programa red de oportunidades subsidiará hasta el 80% de sueldos a empresas que contraten exreclusos. Disponible en: <https://enperspectiva.uy/home/programa-red-de-oportunidades-subsidiara-hasta-el-80-de-sueldos-a-empresas-que-contraten-exreclusos-queremos-que-estas-personas-sean-parte-de-la-sociedad-nuevamente-y-apost/> [acceso 20/09/2023]
- Teledoce (2023) "Accesos": Programa de prácticas laborales para población vulnerable. Disponible en: <https://www.teledoce.com/programas/desayunos-informales/primera-manana/accesos-programa-de-practicas-laborales-para-poblacion-vulnerable/> [acceso 18/01/2023]
- Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT (2022) Análisis del mercado de trabajo 2do trimestre de 2022. [online] Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/> [acceso 18/01/2024]
- Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT (2022) Caracterización de los desocupados. [online] Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/> [acceso 18/01/2024]
- Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT (2022) Concentración del ingreso, infancias más pobres, minorías más pobres y mujeres más pobres. Informe sobre la evolución de la desigualdad, incidencia y profundidad de la pobreza en Uruguay. [online] Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/> [acceso 18/01/2024]
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019) Repertorio de políticas de empleo y formación profesional y sus procesos de construcción.
- La Diaria (2021) “De los nuevos consultantes del Mides, 69% son mujeres” y a esa población apunta el nuevo programa laboral que se prepara. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/7/de-los-nuevos-consultantes-del-mides->

69-son-mujeres-y-a-esa-poblacion-apunta-el-nuevo-programa-laboral-que-se-prepara/
[acceso 17/01/2024]

- Ley N° 18.172 de 2007. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2006. Publicada 07/09/2007 [online] Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007>
- Ley N°19.1133 de 2013. Fijación de normas sobre el Fomento del Empleo Juvenil y derogación de la Ley de Empleo Juvenil. Publicada 16/10/2013 [online] Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19133-2013>
- Ley N° 19.689 de 2019. Modificación de disposiciones relativas a otorgar incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo fomentando el Empleo Juvenil. Publicada 08/11/2018 [online] Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19689-2018>
- Ley N° 19.997 de 2021. Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, de jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad. Publicada 20/08/2021 [online] Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021>
- MIDES Uruguay [MIDES Uruguay]. (2017, Noviembre 28) 10 años de Uruguay Trabaja. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=-_qdjxTahik
- Ministerio de Desarrollo Social (2006) Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Perfil social del Programa Trabajo por Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/trabajo-por-uruguay.-perfil-socioeconomico-de-los-participantes.-2006.pdf> [acceso 16/01/2024]
- Ministerio de Desarrollo Social (2020) Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de actividades y programas 2017-2018. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-mides-seguimiento-evaluacion-actividades-programas-2017-2018> [acceso 16/01/2023]
- Ministerio de Desarrollo Social (2022) Programa Accesos. Edición 2022. Documento de diseño. [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos> [acceso 16/01/2023]
- Ministerio de Desarrollo Social (2023) Programa Accesos. Edición 2023. Documento de diseño [online] Disponible en:

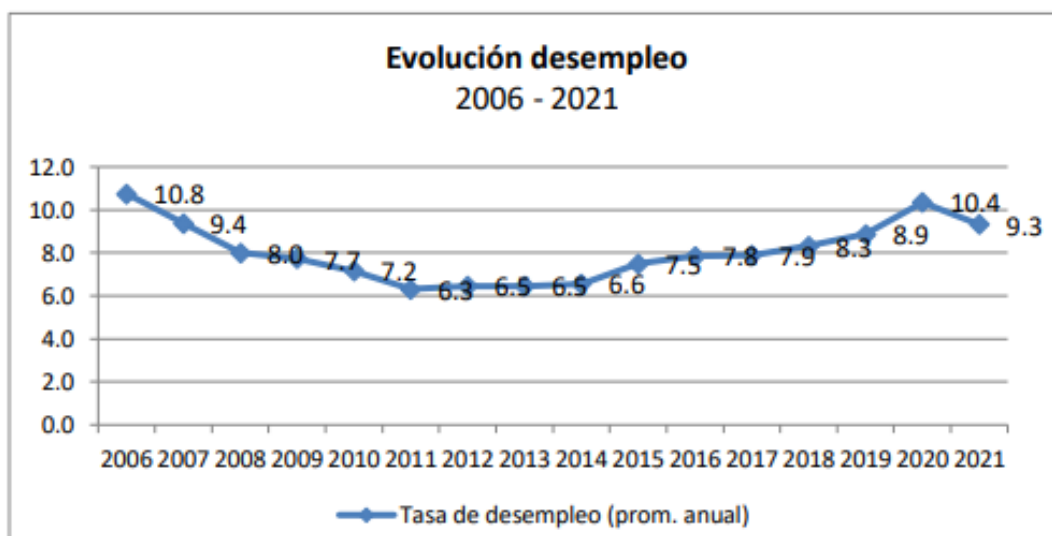
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos> [acceso 16/01/2023]

- Ministerio de Desarrollo Social (2023) Red de Oportunidades [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/campanas/red-oportunidades> [acceso 20/09/2023]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011) La Orientación Laboral en el CEPE . Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/genero/orienta_lab.pdf [acceso 14/01/2024]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2021) Proyecto de ley enviado al Parlamento promueve empleo para población vulnerable [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/proyecto-ley-enviado-parlamento-promueve-empleo-para-poblacion-vulnerable-0> [acceso 3/04/2023]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022) Empresas que contraten a personas de colectivos vulnerables accederán a subsidios de entre 60% y 80% de remuneraciones [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/empresas-contraten-personas-colectivos-vulnerables-accederan-subsidios-entre> [acceso 5/04/2023]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó el programa Colectivos Vulnerables [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/ministerio-trabajo-seguridad-social-presento-programa-colectivos-vulnerables> [acceso 5/04/2023]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022) Programa Colectivos Vulnerables [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/comunicados/programa-colectivos-vulnerables> [acceso 5/04/2023]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [online] ¿Qué son los Centros? Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/son-centros> [acceso 14/01/2024]
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [online] Centros Públicos de Empleo (Cepe). Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/centros-publicos-empleo> [acceso 14/01/2024]

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [online] Planificación Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/plan-estrategico/planificacion-estrategica-del-ministerio-trabajo-seguridad-social> [acceso 5/04/2023]
- Montevideo Portal (2023) Gobierno subsidiará hasta 80% de sueldos de exreclusos a empresas que los contraten. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Gobierno-subsidiara-hasta-80-de-sueldos-de-exreclusos-a-empresas-que-los-contraten-uc854816> [acceso 20/09/2023]
- Presidencia (2023) Gobierno lanza Red oportunidades para empresas que contraten personas liberadas [online] Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-lanza-red-oportunidades-para-empresas-contraten-personas-liberadas> [acceso 20/09/2023]

Anexos

Anexo 1: Evolución del desempleo 2006 - 2021



Fuente: Instituto Cuesta Duarte - en base a datos INE

A continuación se sistematiza la información ubicada dentro de la Ley en referencia a cada programa dentro de los tres grupos, se divide en: nombre, población objetivo, plazo de contratación y monto del subsidio.

Anexo 2: Jóvenes de 15 a 29 años

Nombre	Población Objetivo	Plazo	Subsidio
Subsidio Temporal para la contratación de Jóvenes Desempleados (STJD)	- Jóvenes de 15 a 29 años - En situación de desempleo continuo superior a 12 meses o discontinuo superior a 15 meses en los 24 meses previos a la contratación	Contrato de 6 a 12 meses	- 40% de la remuneración, con un tope máximo de \$9.000 (Mujeres / Mujeres y varones con personas a cargo - jornada completa) - 40% de la remuneración, con

			un tope máximo de \$ 4500 (Mujeres / Mujeres y varones con personas a cargo jornada menor al máximo establecido por el laudo) - 30% de la remuneración, con un tope máximo de \$ 7000 (Varones sin personas a cargo jornada completa) - 30% de la remuneración, con un tope máximo de \$ 3500 (Varones sin personas a cargo jornada menor al máximo establecido por el laudo).
Primera Experiencia Laboral (PEL)	- Jóvenes de 15 a 24 años que no hayan tenido una experiencia formal de trabajo mayor a 90 días (continuos o discontinuos en 2 años)	Contrato de 6 a 12 meses	- \$ 6.000 (Varones) o \$ 7500 (Mujeres) en jornada completa - \$ 3.000 (Varones) o \$ 3.750 (Mujeres) en jornada menor al máximo establecido por el laudo) - Finalizado el plazo del contrato, si el/la

			joven continúa su contratación en la empresa podrá tener exoneración de aportes jubilatorios patronales a la seguridad social por dicho/a joven hasta que cumpla los 25 años de edad.
Trabajo Protegido Joven (TPJ)	Jóvenes de 15 a 29 años, en situación de desempleo, pertenecientes a hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza	Contrato de 6 a 12 meses	- 40% (Varones) o 60% (Mujeres) de las retribuciones mensuales - 60% (Varones) u 80% (Mujeres) de la remuneración, en contrataciones por convenio o por Programa con otras instituciones. Tope máximo de subsidio: 80% de 2 Salario Mínimo Nacional (SMN).
Práctica Laboral para Egresados	Jóvenes de 15 a 29 años, con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean.	Contrato de 6 a 12 meses	- 15% de las retribuciones mensuales (materia gravada para seguridad social) del trabajador. Monto máximo del subsidio

			15% de 2 SMN.
Práctica formativa remunerada	Jóvenes de 15 a 29 años que se encuentren estudiando en el marco de una formación de tipo dual ⁷ .	El plazo de la práctica deberá estar establecido en la currícula.	- La remuneración será del 75% del mínimo de la categoría del sector de actividad que corresponda. Sobre dicha remuneración, se establecerá un subsidio que podrá ser de hasta el 50% de la remuneración.
Práctica formativa no remunerada	Jóvenes de 15 a 29 años que se encuentren estudiando y el programa o currícula exija o comprenda realizar una Práctica Laboral relacionada con sus estudios.	La práctica no podrá superar las 120 horas ni representar más del 50% (cincuenta por ciento) en la carga horaria total del curso o carrera.	-

Anexo 3: Mayores de 45 años

Nombre	Población objetivo	Plazo	Subsidio
Subsidio temporal	Personas mayores de	Contrato de 6 a 12	- \$7.000 –

⁷ Las prácticas remuneradas se dan en el marco de la formación dual, la cual es una modalidad de enseñanza-aprendizaje que incorpora el espacio en la empresa como complementario y potenciador del espacio de aula, haciendo de la experiencia de práctica formativa en la empresa parte integral de la propuesta. La formación en la empresa se denominará “práctica formativa”.

para la contratación de mayores de 45 años (STMD)	45 años, en situación de desempleo continuo superior a 12 meses, o discontinuo superior a 15 en los 24 meses previos a la contratación	meses	contratación de varones en régimen de jornada completa - \$8.000 – contratación de mujeres en régimen de jornada completa - \$9.000 – contratación de varones o mujeres con personas a cargo en régimen de jornada completa - \$3.500 – contratación de varones en régimen de jornada menor al máximo establecido en el laudo - \$4.000 - contratación de mujeres en régimen de jornada menor al máximo establecido en el laudo - \$4.500 - contratación de varones o mujeres con personas a cargo en régimen de jornada menor al máximo establecido en el laudo.
---	--	-------	---

Trabajo Protegido Mayores de 45 años (TPM)	Personas mayores de 45 años, en situación de desempleo, pertenecientes a hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza	Contrato de 6 a 12 meses	- 40% (Varones) o 60% (Mujeres) de las retribuciones mensuales - 60% (Varones) u 80% (Mujeres) de la remuneración, en contrataciones por convenio o por Programa. - Monto máximo del 80% de 2 SMN.
--	---	--------------------------	--

Anexo 4: Personas con discapacidad

Nombre	Población objetivo	Plazo	Subsidio
Subsidio temporal para la contratación de personas con discapacidad en situación de desempleo	- Personas con discapacidad que se encuentren en situación de desempleo continuo superior a 12 meses, o discontinuo superior a 15 en los 24 meses previos a la contratación. - Deberán estar inscriptos en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad de MIDES	Contrato de 6 a 12 meses.	- \$7.000 – contratación de varones en régimen de jornada completa - \$8.000 – contratación de mujeres en régimen de jornada completa - \$9.000 – contratación de varones o mujeres con personas a cargo en régimen de jornada completa - \$3.500 – contratación de varones en régimen de jornada menor al máximo establecido en el laudo - \$4.000 - contratación de mujeres en régimen de jornada menor al

			máximo establecido en el laudo -\$4.500 - contratación de varones o mujeres con personas a cargo en régimen de jornada menor al máximo establecido en el laudo.
--	--	--	---

Anexo 5: Programa Colectivos Vulnerables

Nombre	Población objetivo	Plazo	Subsidio
Programa Colectivos Vulnerables	- Personas de 15 a 29 años o mayores de 45 años que se encuentren en situación de desempleo, pertenecientes a hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza - Ser personas trans, afrodescendientes, migrantes, trabajadoras sexuales, clasificadores/as y mujeres en situación de violencia basada en género.	- De 6 a 12 meses	- 60% (Varones) del salario u 80% (mujeres) de las retribuciones mensuales