



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

Monografía Licenciatura en Trabajo Social

Los ropajes sociales del neoliberalismo

Una mirada sobre la atención al desempleo en el Uruguay de las
últimas décadas desde las políticas de activación

Maite García Pouso

Tutor: Alejandro Mariatti Acosta

2024

Índice

Introducción	2
Objetivos y aspectos metodológicos	3
Capítulo 1: las transformaciones en el mundo del trabajo y el rol del Estado capitalista	6
1.1. Del modelo fordista-taylorista a la uberización del trabajo	7
1.2. El rol del Estado bajo el neoliberalismo	15
Capítulo 2: El paradigma de la activación como marco interpretativo	18
2.1. Principales componentes del paradigma	22
2.2. La teoría del capital humano como soporte teórico	24
Capítulo 3: las políticas de atención al desempleo en Uruguay	28
3.1. Primer momento del paradigma de la activación en el país: 1989-2004	29
3.2. La activación para el empleo durante la era progresista (2005-2020)	33
3.3. La versión actual de las políticas de atención al desempleo (2020-2023)	39
Capítulo 4: Neoliberalismo sin tapujos: una mirada sobre las políticas de atención al desempleo de las últimas décadas	44
Consideraciones finales	48
Bibliografía	51
Fuentes	55
Anexo	58

“No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque en tiempos de desorden, de confusión generalizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe ser imposible de cambiar”.

Bertolt Brecht

Introducción

El presente documento constituye la monografía final de grado requerida para la culminación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. En tanto producción de síntesis y cierre de la formación de grado, la monografía pretende conocer, caracterizar y analizar las expresiones del paradigma de la activación en las políticas de atención al desempleo del Uruguay de las últimas décadas (1989-2023). Para ello, se despliegan diferentes mediaciones, como parte del acumulado teórico adquirido en el transcurso de la licenciatura, buscando trascender lo aparente y delimitar las políticas en cuestión como parte de la totalidad social.

En función del objetivo propuesto, se describen y analizan las principales políticas de atención al desempleo en tres períodos temporales establecidos (1989-2004; 2005-2020; 2020-2023), que se configuran como tres momentos en la formulación y ejecución de dichas políticas en el país, atravesadas por el paradigma de la activación. Luego se analizan las continuidades y transformaciones ocurridas a lo largo del tiempo, a modo de comprender los diferentes ropajes que asume el neoliberalismo como núcleo central de estas políticas.

La motivación para el desarrollo de este estudio surge del recorrido transitado durante los dos años de práctica pre profesional en el Proyecto Integral “Protección social, Instituciones y Práctica Profesional”, en el que se profundizó en las características que asume la matriz de protección social en la actualidad y sus implicancias para la práctica profesional del trabajo social. Asimismo, la experiencia laboral como pasante de trabajo social, en el marco del convenio entre la Intendencia de Montevideo y la Universidad de la República, supuso un acercamiento a las políticas de activación dirigidas a los desempleados y motivó su estudio desde una perspectiva crítica enmarcada en la historicidad.

En un mundo del trabajo signado por la precarización laboral y la flexibilidad en beneficio del capital, el desempleo se configura como un problema en las sociedades contemporáneas, donde la presencia o ausencia del empleo resulta trascendental en la vida de los individuos. Bajo el paradigma de la activación y la noción de capital humano, se introducen diferentes estrategias para la atención del desempleo a partir del binomio responsabilización-activación de los desempleados. De este modo, el Estado gestiona este problema social desde una perspectiva profundamente despolitizante, que encuentra la explicación del desempleo en el propio desempleado y no en las condiciones de reproducción

del sistema capitalista, en consecuencia, propone un tratamiento pedagógico y psicológico para su atención.

La intención que atraviesa la presente monografía es aportar a la producción de conocimiento sobre la temática en cuestión, en la búsqueda por comprender la influencia de la activación en la matriz de protección social, específicamente en las políticas dirigidas a los desempleados, como aporte para pensar las políticas sociales y la práctica profesional del trabajo social.

Objetivos y aspectos metodológicos

La presente monografía de grado tiene como objetivo general conocer, caracterizar y analizar las expresiones del paradigma de la activación en las políticas de atención al desempleo del Uruguay de las últimas décadas (1989-2023). Para ello se formularon los siguientes objetivos específicos:

i) Caracterizar el marco conceptual y los componentes fundamentales del paradigma de la activación.

ii) Describir y analizar las principales políticas de activación implementadas en Uruguay entre 1989 y el 2023, destacando las políticas y estrategias en relación al empleo.

iii) Comprender las expresiones del paradigma de la activación en diferentes períodos dentro del rango temporal establecido, buscando identificar continuidades o transformaciones a lo largo del tiempo.

El camino teórico-metodológico elegido se reconoce desde una matriz histórico-crítica en el marco del pensamiento dialéctico y tiene sus fundamentos en las ideas de Karel Kosik (1967). La dialéctica concibe el devenir y totalidad de la realidad en constante movimiento, y da cuenta de la procesualidad enmarcada en la historicidad. Esta perspectiva pretende alejarse de la aparente independencia de las relaciones inmediatas que suceden en el mundo de la pseudoconcreción, la cotidianidad, para adentrarse en el mundo de la complejidad real de la praxis humana, “la comprensión de la realidad humano-social como unidad de la producción y el producto, del sujeto y el objeto” (Kosik, 1967, p. 24).

Siguiendo a Kosik (1967), en un primer momento el todo se presenta de modo caótico y nebuloso, y para trascenderlo es necesario realizar rodeos analítico-reflexivos que permitan llegar a la determinación conceptual abstracta que habilita la delimitación del objeto en lo más próximo a su esencia, enriquecido y comprendido en sus múltiples determinaciones. Bajo estos supuestos, en el presente estudio se desplegaron distintas mediaciones teóricas y analíticas, buscando trascender la pseudoconcreción y aproximarse al núcleo esencial de las políticas de atención al desempleo en Uruguay. El camino emprendido supone el importante desafío de evitar reduccionismos y no perder de vista la relación del fenómeno estudiado con la totalidad social.

En este marco, la metodología desarrollada es esencialmente cualitativa considerando que presenta un diseño de investigación flexible y abierto que “se construye en el curso de la investigación” (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 80), el cual se nutre del movimiento en espiral del conocimiento dialéctico (Kosik, 1967). En el transcurso del estudio se realizó revisión bibliográfica y se recurrió a fuentes secundarias tales como documentación institucional, artículos de prensa, normativa, informes de evaluación de programas, entre otros.

El documento está organizado en cuatro capítulos principales que buscan expresar el recorrido teórico-metodológico transitado entre lo concreto y lo abstracto. En el primer capítulo, se plantea una aproximación a la configuración contemporánea del mundo del trabajo y el rol del Estado bajo el neoliberalismo como nueva razón del mundo (Dardot y Laval, 2009). En el segundo capítulo, se profundiza en los postulados del paradigma de la activación y la teoría del capital humano, para en un tercer capítulo centrarse en el caso uruguayo y desarrollar las principales políticas de atención al desempleo desplegadas entre 1989-2023. En el cuarto capítulo, se realiza un análisis de las expresiones de la activación en las políticas presentadas, teniendo como foco las continuidades o transformaciones ocurridas a lo largo del tiempo. A modo de cierre, se presenta un apartado con consideraciones finales.

Capítulo 1: las transformaciones en el mundo del trabajo y el rol del Estado capitalista

En el presente capítulo se pretenden abordar las principales transformaciones en el mundo del trabajo desde la reestructuración del patrón de acumulación capitalista¹ y el modo de regulación sociopolítica² asociado, que se desarrolla a partir de la década de los años setenta del siglo XX; hasta la actualidad. En este marco, se pretende dar cuenta del rol del Estado capitalista en el contexto de instauración del neoliberalismo como nueva razón del mundo (Dardot y Laval, 2009).

Como punto de partida, se entiende que en las sociedades contemporáneas el trabajo se configura como el soporte privilegiado para la integración en la estructura social (Castel, 1997), por tanto, su ausencia o presencia será determinante en la vida del individuo. En este sentido, Castel (1997) expresa que existe una estrecha vinculación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y los sistemas de protección ante los riesgos.

Así, la integración estable al mercado de trabajo tiene su correlato en una inserción relacional sólida, mientras que la precarización e inestabilidad en relación al empleo se vincula con la fragilidad de los soportes de proximidad y ubica al individuo en una situación de “vulnerabilidad social” (Castel, 1997). En el extremo, se crean situaciones de desafiliación de los individuos que no participan de forma estable en actividades productivas y en los modos de pertenencia comunitaria, siendo denominados como “supernumerarios” (Castel, 1997).

En base a lo planteado, es posible comprender que las trayectorias marcadas por el desempleo de larga duración dan lugar a una situación de inestabilidad y, en ocasiones, de desafiliación social, que tiene impactos fundamentales para los individuos. Por tanto, resulta necesario comprender las condiciones actuales del mundo del trabajo, en términos de metamorfosis del trabajo que impacta en la reproducción social de la clase trabajadora.

¹ Se lo define como el conjunto de regularidades a nivel de la economía como un todo, permitiendo el desarrollo más o menos coherente de la acumulación capitalista. Articula entre otros aspectos: normas de organización de la producción y el trabajo; formas de relaciones e intercambio en la economía; reglas comunes de administración y gerenciamiento industrial y comercial; principios de distribución de ingresos (Sarachu, 1998, p. 34).

² El modo de regulación sociopolítica se conceptualiza como el complejo entramado institucional de hábitos y normas culturales que aseguran la reproducción del sistema capitalista, convenciones e instituciones, las cuales regulan y reproducen un determinado régimen de acumulación. Incluye varios aspectos como leyes, políticas estatales, códigos industriales, filosofías de gobierno, reglas de negociación y arbitraje de conflictos laborales, cultura de consumo y horizonte de expectativas sociales (Sarachu, 1998, p. 38).

1.1. Del modelo fordista-taylorista a la uberización del trabajo

En primera instancia, se pretende realizar una aproximación a la configuración contemporánea del mundo del trabajo, considerando la importancia de comprender la historia del presente mediante la “reconstrucción del sistema de las transformaciones que la situación actual hereda” (Castel, 1997, p. 12). Por tanto, sin pretender realizar un análisis exhaustivo, se aspira a reconstruir los principales trazos de la reestructuración capitalista considerando la consolidación del modelo de acumulación flexible y los nuevos estadios que atraviesa el capitalismo durante el siglo XXI, a partir de la incorporación de tecnología informatizada, con la uberización del trabajo.

Al momento del análisis, se vuelve crucial señalar que las transformaciones en curso son entendidas en el presente trabajo como parte de procesos que se han expresado de forma particular en función del contexto sociohistórico. Pretendiendo alejarse de una interpretación lineal de los cambios ocurridos en el mundo del trabajo, se sostiene que los modelos productivos y las formas de organización del trabajo coexisten y se combinan, de acuerdo a los momentos concretos del desarrollo del capital (López, 2021). A partir de estas consideraciones, se entiende que la abstracción conceptual supondrá generalizar procesos indiscutidamente complejos, sin desconocer su valioso aporte al análisis de la realidad social.

Para dar comienzo a la exposición resulta necesario explicitar que la crisis que se presenta luego de las denominadas “tres décadas gloriosas” (Hobsbawm, 1999), comprendidas entre los años cuarenta a los setenta del siglo pasado, se ubica como manifestación de “la contradicción inherente e imposible de ocultar del metabolismo del capital y la tendencia decreciente de la tasa del lucro” (Mariatti, 2016, p. 40). En el período entre 1949-1974 se registró un crecimiento de la producción con una media del 5 % anual durante veinticinco años seguidos (Behring, 2009, en Mariatti, 2016), por lo que es posible afirmar que se trató de una etapa excepcional para el mundo capitalista desarrollado. Durante dicho período, el padrón de acumulación capitalista se basaba en el modelo fordista-taylorista de producción, siendo su mecanismo de regulación sociopolítica el Estado de Bienestar y las políticas keynesianas.

Respecto al modelo productivo, Antunes (2005) lo caracteriza como “la combinación de la producción en serie fordista con el cronómetro taylorista” (p. 23), es decir, por una producción estandarizada en masa que se estructura a partir de una producción homogeneizada, donde se racionalizan las operaciones de los trabajadores para reducir el

tiempo de trabajo, al tiempo que se lo intensifica. En este marco, se establece una división social y técnica del trabajo que distancia las funciones de concepción del trabajo, a cargo de la gerencia científica, y su ejecución en planta, a cargo de los obreros. El trabajo de ejecución se vuelve fragmentado, mecanizado y repetitivo, con una asignación de tiempos objetiva y racional, que vuelve baja o nula la calificación de quienes ocupan los puestos de trabajo, siendo así fácilmente reemplazables.

En paralelo, transcurre el proceso de desantropomorfización del trabajo que se produce desde la Revolución Industrial, que junto a la concepción del trabajador como apéndice de la máquina-herramienta, maximiza las capacidades del capital para la extracción del exceso del plustrabajo (Antunes, 2005).

De acuerdo a lo planteado por Hobsbawm (1999), el modelo fordista-taylorista tiene como distintivo su visión de la producción en masa como consumo de masas, en la medida en que los bienes y servicios que anteriormente estaban restringidos para una minoría de la población, ahora se piensan para un mercado de masas. Según el autor, bienes que en otro tiempo se consideraban lujos como heladeras, lavadoras, teléfonos, durante la posguerra se convirtieron en un indicador de bienestar habitual, al menos en los países ricos. Esto daba cuenta del proceso de expansión económica y de la incesante revolución tecnológica que lo acompañaba.

El período de posguerra vio la expansión de industrias basadas en nuevas tecnologías que fueron propulsoras de un sostenido crecimiento económico. En un contexto de búsqueda de legitimidad por parte del Estado, se produjo un acuerdo interclases (Przeworski, 1995, en Bentura, 2019) que suponía una articulación entre el pensamiento liberal y conservador, incorporando el interés de la clase trabajadora con perspectiva socialista. Esto implicó un reposicionamiento por parte del Estado en materia de inversión pública, buscando garantizar las condiciones de estabilidad en la producción, el consumo de masas y el pleno empleo.

De ello da cuenta el aumento del gasto público social, a partir de que el Estado social asume la responsabilidad pública frente a la incertidumbre del mercado (Mariatti, 2018) y lleva a cabo un conjunto de medidas anticíclicas sustentadas en la inversión pública, participando en la distribución de bienes y servicios, el mercado de trabajo, la legislación social, entre otros aspectos. De este modo, el Estado intervino activamente en la administración de la cuestión social, con un papel fuertemente asociado a los sistemas de protección, en el marco de la sociedad salarial (Castel, 1997).

Este modelo se expandió bajo la hegemonía financiera y económica de Estados Unidos, con respaldo del poder militar, aunque tuvo diferencias de acuerdo a las realidades nacionales y regionales. Bentura (2019) plantea que lo cierto es que solo un puñado de países alcanzaron procesos de integración social exitosos, pudiendo acceder a niveles de “bienestar” considerables. Según Hobsbawm (1999), uno de los aspectos fundamentales de esta etapa fue el avance de la globalización e internacionalización de la economía. El comercio entre países se dio con mayor frecuencia, expandiendo el comercio de productos industriales y permitiendo una división internacional del trabajo más compleja. A principios de los años setenta, “esta economía transnacional se convirtió en una fuerza de alcance mundial, y continuó creciendo con tanta o más rapidez que antes durante las décadas de las crisis posteriores a 1973, de cuyos problemas es, en gran medida, responsable” (Hobsbawm, 1999, p. 280).

Tal como plantea Hobsbawm (1999), la expansión de la economía a principios de la década de 1970 se volvió frenética, considerando que se encontraba acelerada por la inflación creciente, por un aumento exponencial de la masa monetaria mundial y por el considerable déficit estadounidense. “En la jerga de los economistas, el sistema se 'recalentó'" (p. 289).

El cuadro crítico que atravesó el largo período de acumulación de capitales fue caracterizado por Antunes (2005) por la reducción de la productividad del capital, acentuando la tendencia decreciente de la tasa de lucros, el agotamiento del patrón de acumulación taylorista-fordista de producción, el desarrollo desmesurado de la esfera financiera, la crisis del Estado de bienestar, el incremento de las privatizaciones y las tendencias a la desregulación del proceso productivo y del mercado de trabajo. Comprendido desde su totalidad, puede afirmarse que este momento recesivo fue manifestación de la contradicción inherente entre el metabolismo del capital y la tendencia decreciente de la tasa del lucro, dando cuenta de la incapacidad de control sobre las depresiones cíclicas del sistema de acumulación capitalista.

Una vez finalizada la “larga onda expansiva” de la dinámica capitalista, se presentó la primera recesión generalizada de posguerra que, según Mandel (1990), fue la primera que impactó a las grandes potencias imperialistas de forma simultánea. Como respuesta a su crisis estructural, el capital tuvo la necesidad de una recomposición productiva y una reorganización de su sistema ideológico y político, en tanto “la burguesía no puede existir

sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales” (Marx y Engels, 1998, p. 43).

En este marco, Hobsbawm (1999) sugiere que los veinte años que siguieron a 1973 fueron “décadas de crisis” en tanto reinó una gran inestabilidad donde “Nadie sabía cómo enfrentarse a las fluctuaciones caprichosas de la economía mundial, ni tenía instrumentos para actuar sobre ellas” (p. 408). La mundialización de la economía puso a todos los gobiernos, tal vez a excepción de Estados Unidos, a merced de un incontrolable mercado mundial (Hobsbawm, 1999), en un contexto de desregularización de los capitales productivos transnacionales y una fuerte expansión de los capitales financieros (Antunes, 2005). De este modo, aumentó la división global del trabajo y se produjo una desterritorialización de la producción que promovió una tendencia a la consolidación del capital especulativo y volátil.

Siguiendo a Bentura, Mariatti y Lacaño (2019), la reestructuración productiva del capital no es el resultado inevitable del avance tecnológico, sino que se trata del resultado de la ruptura del pacto interclases mencionado anteriormente. Ante la caída de la tasa de ganancia, la burguesía rompe con el consenso alcanzado recurriendo a la coacción, “las 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” (Bentura, 2019, p. 60).

En la fase anterior de capitalismo industrial y consolidación de la sociedad salarial, los trabajadores contaban con el acceso a sistemas de seguridad social que se configuraban como soportes ante la incertidumbre del mercado, por ejemplo, ante situaciones de desempleo. Según Castel (2004), a partir de 1970 comienzan a desmoronarse los pilares de los sistemas de protección colectiva. Respecto a las categorías socioprofesionales homogéneas, el autor sostiene que la precarización del trabajo y el desempleo masivo afectaron a distintas categorías profesionales, generando a su vez disparidades intracategoriales. A partir de una movilidad generalizada de las relaciones laborales, propia de la mutación del capitalismo, se produce una dinámica de descolectivización y aumento de la incertidumbre para los trabajadores (Castel, 2004).

En cuanto al Estado nacional-social, se presencia su debilitamiento en un contexto en el que para hacer frente a los desafíos de la competencia intercapitalista, se buscaba aumentar la

rentabilidad del capital, disminuyendo los salarios y flexibilizando los marcos regulatorios del mercado de trabajo (Castel, 2004). Al decir de Hobsbawm (1999), “Las décadas de crisis fueron la época en la que el estado nacional perdió sus poderes económicos” (p. 408), poderes que durante las “tres décadas gloriosas” puso al servicio del mantenimiento del equilibrio social.

En este marco, el papel interventor del Estado se interpreta como doblemente contraproducente en la medida en que impone límites legales a las empresas y “por las sobrecargas que le impone al trabajo para el financiamiento del costo social” (Castel, 2004, p. 56). Por tanto, durante la crisis el principal foco de cuestionamiento fueron el déficit fiscal del período keynesiano y las regulaciones extraeconómicas alcanzadas por la clase trabajadora. En este marco, los derechos sociales son entendidos como una traba al progreso económico y al libre funcionamiento del mercado, dando cuenta de la ya compleja y contradictoria relación entre la construcción de ciudadanía y el sostenimiento de la tasa de lucro (Mariatti, 2018).

Como resultado de este cuadro, se dio un crecimiento considerable del desempleo, tanto coyuntural como estructural, incluso en las industrias en expansión, dando fin al pleno empleo propio la etapa anterior.

En la Europa occidental el desempleo creció de un promedio del 1,5 por 100 en los sesenta hasta un 4,2 por 100 en los setenta (Van der Wee, 1987, p. 77). En el momento culminante de la expansión, a finales de los ochenta, era de un 9,2 por 100 en la Comunidad Europea y de un 11 por 100 en 1993 (Hobsbawm, 1999, p. 406).

Durante las décadas de crisis se desarrolló una reestructuración productiva que buscaba un mayor dinamismo en el modelo, por lo que se incorporaron nuevas formas de acumulación junto con un imponente avance tecnológico, nuevas formas de gestión del trabajo y la asunción del modelo japonés o “toyotista” de producción (Antunes, 2005).

La nueva fase de acumulación flexible se caracteriza principalmente por “la emergencia de sectores totalmente nuevos, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa” (Harvey, 1998, pp. 170-171). El sistema se transnacionaliza y se flexibiliza con nuevas técnicas de gestión de la fuerza de trabajo propias de la fase informática (Antunes, 2005).

Bajo la égida de la flexibilidad, el modelo toyotista se configura a partir de una producción heterogénea vinculada a la demanda, priorizando lo que es de su especialidad y tercerizando el resto del proceso productivo como parte del proceso de desterritorialización de la producción. Ahora, el capital necesita de un trabajador multifuncional y polivalente que participe activamente de círculos de control de calidad, a partir de los que la empresa se apropie de su saber hacer intelectual y cognitivo (Antunes, 2005). De esta forma, continúa el proceso de liofilización organizativa (Antunes, 2005) reduciendo la cantidad de trabajadores estables e incorporando maquinaria automatizada, considerando la ampliación de puestos de trabajo en formas flexibles, temporarias y tercerizadas.

Antunes (2005) considera que el modelo toyota no suplanta del todo a los anteriores modelos, ya que actualmente se pueden observar ciertas continuidades, conformando el patrón de acumulación flexible que “se prolonga hasta la actualidad, dado que el vasto y global proceso de reestructuración productiva aún no ha finalizado su ciclo” (Antunes y Pochmann, 2008, p. 193).

De acuerdo a lo expuesto por Antunes (2005), cuanto más aumenta la competencia internacional, más nefastas son sus consecuencias en dos dimensiones, por un lado, en la degradación creciente del medio ambiente, y por el otro, “la precarización, sin parangón en toda la época moderna, de la fuerza humana que trabaja” (p. 20). Una de las transformaciones fundamentales que acompaña al modelo de acumulación flexible es la consolidación de una masa de trabajadores descalificados para las nuevas demandas del mercado del trabajo, la creación de un subproletariado fabril y de servicios (los trabajadores tercerizados, subcontratados, *part-time*), así como el ingreso del trabajo femenino junto al aumento del desempleo de larga duración. Asimismo, se presenta una importante diferenciación entre trabajadores especializados y no calificados, profundizando la polarización técnica (Antunes, 2018). Cabe mencionar que durante las décadas de crisis no solo se precarizan los puestos de trabajo existentes, sino que se presencia una reducción del empleo en grandes proporciones, no simplemente como desempleo cíclico, sino estructural (Hobsbawm, 1999, p. 413).

En este proceso fue fundamental la incorporación de tecnología informatizada en los procesos productivos, orientados a intensificar la productividad del trabajo y el capital, en un contexto de expansión de los mercados y de globalización acelerada durante las últimas décadas del siglo XX. El avance tecnológico y la incorporación de la informática a finales de

los años setenta producen una transformación significativa a nivel productivo. En términos de Lojkine (1995), se produce una “revolución informacional” donde:

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

En este marco, el trabajo muerto se expande significativamente frente al trabajo vivo a partir de la intensificación de la automatización, donde la máquina-herramienta digitalizada cobra protagonismo en la producción (Antunes, 2018). De la mano de la innovación tecnológica, el cambio permanente y la flexibilidad fueron la clave del éxito de las economías que buscaban competir en los nuevos mercados, cada vez menos industriales y más dedicados a los servicios. Así, es posible identificar una nueva morfología de “la-clase-que-vive-del-trabajo” en tanto nuevo proletariado de servicios (Antunes, 2019), que se encuentra en proceso de expansión a nivel mundial y se caracteriza por contemplar a trabajadores con identidades heterogéneas (género, etnia, nacionalidad) pero homogeneizados en su condición de precariedad (Antunes, 2009).

Durante las décadas de los ochenta y noventa se consolida el *boom* de las empresas transnacionales, profundizando una estructura de desarrollo desigual entre regiones del mundo, ubicando a las economías periféricas en lugares de desventaja respecto a las potencias centrales. De acuerdo a lo planteado por Mariatti (2018), la “recomposición del capital tiende a mejorar tecnológicamente los procesos productivos en los países centrales (plusvalía relativa) y deteriorar las relaciones laborales en los países dependientes (plusvalía absoluta)” (p. 43). El proceso de deslocalización productiva viene acompañado de la monopolización del capital iniciada en la posguerra, incrementada a partir de la fusión de corporaciones multinacionales y pequeñas firmas, pasando a controlar la cadena de producción en diversos sectores de actividad (López, 2021).

De acuerdo a lo planteado por Antunes (2018), el momento histórico posterior a la década de 1970 puede caracterizarse como la “era destructiva del capital” (Mészáros, en Antunes, 2018), en tanto se conforma un trípode de flexibilización, informalidad y tercerización que supone un avance del capital sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora. En sintonía, Harvey (2005) lo caracteriza como un momento de acumulación por desposesión, en la medida que constituye un avance destructivo del capital sobre el trabajo,

mediante la precarización de las condiciones de reproducción de la clase trabajadora a partir de aparentes nuevas formas de explotación (Antunes, 2018; Srnicek, 2018).

Este contexto de avances tecnológicos y de considerables efectos en el mundo del trabajo, ha dado lugar a múltiples interpretaciones y formas de nombrarlo, entre ellas, Nick Srnicek (2018) propone el concepto de “capitalismo de plataforma” como un modelo de producción que se implementa a partir del siglo XXI basado en un tipo particular de materia prima: los datos. Estos deben ser tratados a partir de cierta infraestructura que permita detectarlos, grabarlos y analizarlos. De este modo, se conforma un nuevo tipo de empresas, conocidas como empresas flexibles, que en la actualidad tienen como centro a las plataformas digitales. Su objetivo es ofrecer soportes materiales y digitales que sirvan como puente entre los usuarios y las plataformas, para conformar una especie de monopolio y obtener mayor cantidad de datos (Srnicek, 2018).

Como parte de este proceso, se desarrolla la “industria 4.0” con el objetivo de dar un profundo salto tecnológico en el mundo productivo. Lo característico de esta industria es la red inteligente compuesta por la conectividad instantánea y flexible que permite recopilar una infinita cantidad de datos en tiempo real para detectar procesos productivos y potenciar la producción descentralizada. Se trata, por tanto, de un modelo que propicia un aumento de la convergencia entre diversas tecnologías en la producción, convirtiéndola de esta manera en una “producción inteligente” (Americas Sustainable Development Foundation, 2020).

La industria del *software* que se encuentra en expansión desde finales del siglo XX, ha avanzado “en estas dos décadas hacia una hegemonía de la tecnología por sobre el capital y el trabajo, al punto de permear –como sus modelos antecesores– todas las esferas de la sociedad” (Cedrés, 2023, p. 28). Un aspecto fundamental de este modelo es la naturaleza intangible del producto, como parte de una producción cognitiva y simbólica que rompe con sus formas predecesoras, tanto en la forma de organización del trabajo como en la gestión (Acosta, 2018). De este modo, la plusvalía se concibe a través de mecanismos de expropiación de saberes del trabajador, lo que se define como captura de la dimensión cognitiva del trabajo (Mariatti, 2020).

En los nuevos espacios laborales mediados por la tecnología informatizada, el trabajo se organiza de diversas maneras de acuerdo a los sectores y tareas a desarrollar. Sin embargo, la ideología del *management* transversaliza a las empresas de tecnología, bajo la premisa de la autogestión de sí mismo, el trabajo a demanda, la exigencia de un trabajador comprometido

e involucrado con la tarea, la importancia de las cuestiones actitudinales a partir de la figura del emprendedor (Dardot y Laval, 2009).

Tal como plantea Antunes (2020), el proceso de uberización del trabajo supone la presentación de las relaciones laborales invisibilizadas bajo la apariencia de “prestación de servicios”, ocultando la explotación de la fuerza de trabajo. El trabajador es convocado a demanda, consolidando la condición de trabajador *just-in-time*, debiendo hacerse cargo de los costos y riesgos de su actividad, en un contexto de tercerización, informalidad y flexibilidad laboral (Marrero, 2021). De este modo, se posibilita la expansión de los trabajadores intermitentes a nivel global, denominado por Antunes (2018) como la “era de la esclavización digital”.

En definitiva, la configuración contemporánea del mundo del trabajo se significa a la luz de las transformaciones productivas ocurridas en las últimas décadas, con un importante avance tecnológico, la expansión de mercados de servicios, la desterritorialización de la producción y una demanda de mayor flexibilidad. Sin embargo, estos factores por sí mismos no dan cuenta de la situación actual, sino que son parte de un entramado complejo que incluye el impacto de las decisiones, profundamente políticas, que llevan a la primacía del capital sobre el trabajo. De este modo, las condiciones de reproducción de la clase trabajadora se vuelven cada vez más precarias, inciertas y flexibles.

1.2. El rol del Estado bajo el neoliberalismo

El proceso de reestructuración productiva iniciado en la década de los setenta fue acompañado por un modo de regulación sociopolítica que supuso la instalación de las condiciones favorables para la reproducción del sistema capitalista en su versión renovada. Esto implicó transformar el rol del Estado, alejándose de las prácticas institucionales propias del Estado de Bienestar para acercarse a una visión de estímulo ante la dependencia, inversión en capital humano, promoción de la responsabilidad individual, mediado por el neoliberalismo como nueva razón del mundo (Dardot y Laval, 2009).

Retomando las ideas de Antunes (2005), se entiende que el proceso de reestructuración productiva en cuestión se constituye como la base material de la programática neoliberal, en la medida en que ante su crisis, el capital “buscó gestar un proyecto de recuperación de la hegemonía en las más diversas formas de sociabilidad” (p. 34). En términos generales, se propició una ofensiva generalizada del capital al trabajo, entendiendo al neoliberalismo como

el proyecto político llevado adelante con el fin de restaurar las condiciones para la acumulación del capital y restituir el poder de la élite dominante (Antunes, 2005).

Esta ofensiva va de la mano con el ataque al Estado como centro del problema. En esta línea, Netto (2012) plantea:

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

Bajo esta óptica, el neoliberalismo se constituye como una respuesta a la orientación proteccionista, redistributiva y reguladora de las políticas públicas, así como a la economía dirigida y planificada (Foucault, 2007). El programa neoliberal sostiene que el Estado debe limitarse a garantizar la libertad de mercado y la propiedad privada, buscando así garantizar la libertad individual. De este modo, propone que los individuos solo pueden ser libres si se permite que sea el mercado quien regule sus vidas, por lo que se defiende “la competencia como uno de sus principios fundamentales, los individuos deben buscar y desarrollar el mayor uso de sus fuerzas, habilidades y capacidades en el mercado y es el Estado el que debe garantizar las reglas de ese juego” (Fernández Módena, 2023, p. 19). En ese sentido, uno de los principales referentes de la doctrina neoliberal sugiere que:

el funcionamiento de la competencia no solo exige una adecuada organización de ciertas instituciones como el dinero, los mercados y los canales de información [...] sino que depende, sobre todo, de la existencia de un sistema legal apropiado, de un sistema legal dirigido, a la vez, a preservar la competencia y a lograr que esta opere de la manera más beneficiosa posible (Hayek, 2006, p. 71).

En base a ello, se concibe al Estado como el encargado de realizar una intervención permanente para que actúe la estructura formal de la competencia, es decir, se trata de “ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado” (Foucault, 2007, p. 157). De este modo, la acción de gobierno tiene por objeto el entorno social con el fin de que el mercado sea posible, lo que implica comprender que el neoliberalismo se configura como una política de sociedad, como el “conjunto de los discursos, de las prácticas, de los dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia” (Dardot y Laval, 2009, p. 15).

Así planteado, se trata de una racionalidad que no solo estructura y ordena la acción de los gobernantes, sino también los comportamientos de los gobernados, a fin de que estén dadas las condiciones para que el mercado se desarrolle libremente. El neoliberalismo como razón global del capitalismo contemporáneo nos obliga a vivir en un universo de competencia generalizada, que lejos de limitarse a la esfera económica, tiende “a 'hacer mundo' mediante su poder de integración de todas las dimensiones de la existencia humana” (Dardot y Laval, 2009, p. 14).

Más allá de su acta de nacimiento, es a partir de la década de 1970 que el neoliberalismo comienza a tomar fuerza como lógica normativa, momento en que el capitalismo asume su reestructuración productiva y, en consecuencia, reconfigura el sistema de regulación sociopolítica para asegurar su legitimación. Como fue planteado anteriormente, parte del proceso de salida de la crisis fue el desarrollo del régimen de producción en base al modelo de acumulación flexible, mientras que el Estado fue llamado a actuar en un papel “mínimo” y restringido, aunque en máximo beneficio para el capital.

Es a partir de los aportes de Giddens (2000) que se puede establecer una diferencia ideal con el objetivo de distinguir entre:

un tipo de política que es propia de un Estado que interviene sobre el mercado de trabajo, "Estado de Bienestar Clásico" y cuando es propia de un Estado que apuesta a "activar" a la población para enfrentarse al mercado de trabajo [...] "Estado Social Inversor" (Mariatti, 2018, p. 49).

Las ideas de Giddens (2000) están dirigidas a proponer los lineamientos de una política socialdemócrata que se configure como una “tercera vía”, es decir, como una renovación de la socialdemocracia en un contexto de quiebre del consenso de bienestar imperante en los países industrializados hasta los años setenta, de descrédito del marxismo y asunción del neoliberalismo. En este marco, identifica y retoma las críticas de la derecha hacia el Estado de Bienestar Clásico, haciendo referencia al presunto riesgo moral que origina, “El riesgo moral existe cuando la gente utiliza la protección del seguro para cambiar su comportamiento, redefiniendo así el riesgo para el que están asegurados” (Giddens, 2000, p. 136). A partir de esto plantea que la desregulación general del mercado no es la solución, sino que propone la necesidad de su reconstrucción, entendiendo que el gobierno tiene un rol clave en la inversión en recursos humanos e infraestructura para desarrollar una cultura empresarial.

En contraste con un Estado de Bienestar Clásico que intervenía en el mercado de trabajo asumiendo la responsabilidad pública del problema social, financiando las políticas sociales, creando empleo público, regulado la dependencia al mercado a partir de la desmercantilización y promoción de la creación de un sistema de seguridad social mutua (Mariatti, 2018), el Estado Social Inversor propone una intervención centrada en la autonomía y el desarrollo personal los individuos para el acceso al mercado de trabajo, buscando romper su dependencia con el Estado y estimulando una “actitud de asunción de riesgos más activa” (Giddens, 2000, p. 145).

Este modelo parte de la idea de bienestar positivo, entendiendo al bienestar como un concepto psíquico que refiere al “estar-bien”, tomando distancia de su concepción puramente económica. De este modo, Giddens (2000) sugiere que las prestaciones económicas por sí mismas no son suficientes para la producción de bienestar, por lo que esboza que las instituciones deben promover tanto mejoras psicológicas como económicas para los individuos. Asimismo, plantea que la intervención del Estado debe dirigirse a la inversión en capital humano, pretendiendo brindar recursos para “el desarrollo de un ethos empresarial responsable” (Giddens, 2000, p. 128).

En esta lógica, la educación asume un rol fundamental en tanto se configura como una herramienta para la intervención sobre las capacidades de los individuos. La atención al problema de la pobreza estaría dada mediante iniciativas que busquen aumentar las capacidades de los individuos, entendiendo que se trata de un problema individual y privado. En estos términos, Giddens (2000) sostiene que “el asesoramiento puede ser en ocasiones más útil que el apoyo económico directo” (p. 139).

En el centro de dichas propuestas se encuentra la necesidad de un cambio de actitud, buscando alejarse de las prácticas estatales reactivas, para proponer una visión basada en los activos que poseen los individuos. El desempleo y la pobreza son interpretados como un problema de índole personal, haciendo una “valoración exclusiva sobre las propias habilidades, destrezas y posibilidades, de tener un empleo” (Mariatti, 2018, p. 56). Esta concepción transforma los fundamentos en los que se sustenta la intervención del Estado social, pasando de la asunción de la responsabilidad pública en la distribución del bienestar, a un Estado que busca una distribución de las oportunidades a partir de principios meritocráticos.

Capítulo 2: El paradigma de la activación como marco interpretativo

De acuerdo a lo planteado en el capítulo anterior, desde la década de 1970 se vienen procesando transformaciones que impactan en la configuración del mundo del trabajo y generan cuestionamientos hacia los sistemas clásicos de bienestar, acompañados de un avance del neoliberalismo como nueva lógica civilizatoria (Dardot y Laval, 2009).

Siguiendo los planteos de Merklen (2013), a partir de la década de los años ochenta se produce un giro en las dinámicas de individuación y en la forma de conceptualizar al individuo. En el período de la modernidad organizada (1930-1980), el individuo se constituía a partir de soportes colectivos, sean profesionales, sindicales, entre otros. Sin embargo, en el denominado “nuevo individualismo”, se presentan políticas de individuación que tienen como objeto la producción del individuo en sí, es decir, se intenta producir de forma deliberada un individuo acorde al nuevo orden social. De este modo, los esfuerzos se centran en una actuación sobre las subjetividades individuales sin referencia a la idea de sociedad.

Según el autor, a nivel socioinstitucional se da una exigencia de individuación a través del binomio responsabilización-activación. Por responsabilización refiere a la idea de que “cada cual es declarado responsable no solo de su propia suerte sino también de su actuación social y de las consecuencias de su participación en la vida social” (Merklen, 2013, p. 47), y por activación al hecho de que se “obliga al individuo a la mejora de su desempeño, a invertir en su futuro o a asegurarse de los avatares de la existencia” (p. 47).

En este marco, se observa el pasaje de sistemas de protección ligados al estatus de ciudadanía, donde son reconocidos los derechos sociales, y se pasa a un modelo que promueve el individualismo y la autorresponsabilidad (Dean, 2007, en Brown, 2019). Así, activación y responsabilización se convierten en las premisas de las nuevas políticas, donde se plantea una inversión de la deuda: ya no es la sociedad quien tiene una deuda social con aquellos que se encuentran en situaciones de desventaja, sino que son quienes reciben asistencia del Estado quienes contraen la deuda con el resto de la sociedad (Merklen, 2013).

El nuevo esquema de protección social puede ser interpretado a la luz de lo que Castel (2014) denomina como “paradigma de la activación”, conceptualizado como un programa de acción que promueve una atención individualizada e individualizante del desempleo (Mariatti y Pérez, 2019), a partir de un conjunto de representaciones y discursos sobre los problemas del mercado de trabajo y sobre las prácticas para gestionarlos (Brown, 2019). De este modo,

se plantea una visión que coloca la responsabilidad del desempleo en el propio desempleado y centra sus esfuerzos en modificar la actitud del individuo que fracasó en su inserción en el mercado de trabajo, a partir de una serie de mecanismos y dispositivos que psicologizan la atención de la cuestión social.

Tal como plantean Carballo y Vecinday (2019), esta es la concepción que se tiene de la activación en el siglo XXI, sin embargo, dada la versatilidad del término, es posible afirmar que la aproximación a sus diversos contenidos permite la comprensión de las diferentes formas que asume en contextos sociohistóricos concretos. Las autoras plantean que es posible rastrear el origen de las políticas activas de empleo en la Suecia de la década de 1970, concebidas como políticas destinadas a los ocupados y desocupados temporales, con el objetivo de facilitar su adaptación a las condiciones del mercado laboral, incluyendo iniciativas vinculadas a la ampliación de los servicios públicos para la generación de empleo. Esto significa que las políticas de activación surgen con el fin de responder al desempleo temporal propio del movimiento cíclico del capital y sus crisis, y no para la revinculación laboral de las poblaciones más alejadas del mundo del trabajo.

Durante los años ochenta, en un contexto de crisis estructural y progresivo aumento del desempleo, las políticas de activación se expanden por Europa con el fin de atender a los trabajadores desocupados, al ritmo que se consolidaba la figura del desempleado de larga duración. Desde entonces, comienza a jerarquizarse la intervención centrada en el individuo, con un fuerte énfasis en la responsabilización y activación del mismo.

En sintonía, las políticas reguladoras del mercado quedan en un segundo plano, tendencia que se evidencia en América Latina a partir del conjunto de reformas sugeridas por el Consenso de Washington (1989), las que pretendieron favorecer la apertura económica y competitividad en el mercado mundial, a partir del achicamiento del Estado vía descentralización, privatización y tercerización de servicios públicos (Carballo y Vecinday, 2019). A su vez, se apuntó a la desregulación del mercado, junto a la privatización de la salud y educación.

Las reformas continuaron en una “segunda generación”, dirigidas a las instituciones, propiciando una reforma gerencial de la administración pública, atribuyendo un nuevo rol a la sociedad civil y al Estado en la responsabilidad compartida de la ejecución de los servicios públicos. Este modelo se presentó como políticamente neutro, a partir de un análisis de la acción pública bajo la lupa de la racionalidad económica, configurando un Estado Gerencial

“que en nombre de la eficiencia transformará los métodos para ofertar bienes y servicios a la población” (Carballo y Vecinday, 2019, p. 85).

En un marco de reformas significativas, signado por una preocupación por el desempleo de carácter estructural:

las organizaciones internacionales recomendaban a los Estados la puesta en marcha de medidas destinadas a mejorar el nivel de cualificación de los desempleados con el fin de que éstos pudieran adaptarse a las necesidades del nuevo escenario competitivo. Se proponía a los Estados reemplazar las políticas de protección económica (que pasaban a ser designadas como pasivas) por medidas diseñadas para estimular la vuelta al empleo de los desempleados (activas) (Arriba y Pérez, 2007, p. 124).

Durante la década de los noventa, las políticas de activación se presentan en un contexto marcado por la programática neoliberal, donde el eje de la cuestión social estuvo puesto en el problema de la exclusión (Carballo y Vecinday, 2019). Cabe recordar que en América Latina se vivenciaban las consecuencias de la mundialización de la economía junto a la desregulación de los mercados, presenciando un aumento sin precedentes del desempleo, subempleo, trabajo informal y caída de los ingresos de los trabajadores.

En relación a las orientaciones de la protección social, dicha época se caracterizó por una considerable retracción y limitación de la intervención social del Estado, vía privatizaciones, jerarquización del mercado en la provisión de bienestar, la descentralización como estrategia de gestión y la focalización en los sectores más pobres (Antía, 2018). Tal como plantean Supervielle y Pucci (2008), en este periodo “hay una profundización de la subordinación de la política social a la política económica y la reproducción social queda pues indirectamente subordinada a los avatares del mercado” (p. 94).

En América Latina se implementaron programas de política social destinados al “combate a la pobreza”, junto a una reorientación del gasto público y una mirada individualizante de los problemas sociales, en un marco de transformación del mundo del trabajo mediado por la tecnología. De acuerdo a lo planteado por Mariatti (2018), el capital buscó reducir costos de producción y aumentar su productividad, generando un impacto en la conformación de la fuerza de trabajo y la exigencia de mayor formación.

En el actual escenario se pone de relieve la importancia que tiene el nivel educacional en las probabilidades de encontrar y conservar un empleo. Algunos estudios sobre remuneraciones han sugerido que en la década de los noventa habría habido un cambio en la demanda de trabajo

según calificaciones, que afectó en forma desfavorable a los trabajadores de bajo nivel educativo (OIT, 2005, p. 163).

En la última década del siglo XX, las políticas de activación se profundizan en su versión individualizante y se vinculan a los mecanismos de asistencia destinados a la población en situación de pobreza (Vecinday, 2019), concepción que se mantiene hasta la actualidad. Bajo la premisa de que el desempleo se constituye como un problema privado del individuo, la acción del Estado modifica sus mecanismos y dispositivos de intervención haciendo énfasis en las cualidades personales de los trabajadores empobrecidos. Esto supone un cambio de visión sobre lo social, así como la construcción de nuevos relatos que incorporan componentes morales y psicológicos en la explicación de la pobreza y la desocupación.

Según Brown (2019), el desempleo comienza a ser diagnosticado en función de la oferta y no de la demanda, es decir, se conceptualiza a partir de una supuesta falta de formación y disposición hacia el empleo de las personas pobres. De este modo, se identifica un cambio de foco, ya no en el entorno, sino en el individuo, y en la importancia del “abordaje sobre la adaptabilidad personal a las nuevas condiciones impuestas por el desarrollo irreversible de la economía capitalista” (Mariatti y Pérez, 2019, p. 31).

2.1. Principales componentes del paradigma

Considerando el recorrido semántico del concepto de políticas de activación y sus diferentes modalidades, es posible afirmar que contienen lógicas no excluyentes que deben ser analizadas en lo concreto de los dispositivos (Carballo y Vecinday, 2019). Sin embargo, es posible afirmar que uno de los aspectos fundamentales del paradigma de la activación es la centralidad en el individuo y la exigencia de que se comprometa a realizar algún tipo de modificación para permanecer protegido, en forma de contrapartida (Pérez, 2005, en Carballo y Vecinday, 2019; Custodio, 2021).

La “activación” deriva así de la pretensión de una nueva actitud del participante, un cambio de comportamiento necesario para demostrar su disposición a cambiar y “sostener procesos” que lo conduzcan a una situación favorable. De este modo, se aspira a movilizar al individuo frente a la pasividad en la que se encuentra, buscando una gestión de riesgos más activa (Giddens, 2000) y su autonomía frente al Estado. Desde esta óptica, el binomio responsabilización-activación asume el protagonismo en las políticas de activación. “Lo

novedoso consiste en que esta lectura sobre los problemas sociales se acompaña en la actualidad del deterioro en los soportes colectivos de protección” (Vecinday, 2014, p. 110).

En este punto resulta fundamental retomar el concepto de psicologización del trabajo, introducido por Crespo y Serrano (2012), entendido como un modo específico en que se plasma el proceso de individuación en la actualidad y consiste en la transformación de los problemas sociales en problemas individuales. A partir de esta individualización de lo social, el núcleo explicativo de la situación del sujeto se encuentra en sí mismo, en tanto dilemas personales y psicológicos que explican su conducta y destino desde una mirada a-social.

De acuerdo a los autores, la práctica discursiva que se configura en torno a esta perspectiva resulta profundamente moralizadora, en la medida en que las situaciones padecidas por las personas son transformadas discursivamente, a través del disciplinamiento moral, en situaciones que son responsabilidad del sujeto. Así, el sujeto se encuentra atrapado en exigencias morales y personales, y el desempleo se interpreta como consecuencia de sus malas decisiones.

En base a lo planteado, Crespo y Serrano (2012) sostienen que desde el paradigma de la activación se entiende que las soluciones al problema del desempleo se encuentran en el trabajo sobre uno mismo. De este modo, se construye la idea de un sujeto autodeterminado que se caracteriza por ser “una persona analítica capaz de sopesar cuál es la mejor alternativa en un contexto creativo e interdependiente, con un alto grado de control sobre el proyecto personal y que actúa en función de sus propias convicciones y principios” (p. 44).

Desde esta concepción se vuelve clave la regulación de la conducta personal en la búsqueda y disponibilidad para el empleo, más que las transformaciones de las condiciones políticas e institucionales para la redistribución de la riqueza. Se trata entonces, de un enfoque metonímico sobre el problema del desempleo (Mariatti, 2018), considerando el todo por una de sus características singulares, donde el problema del empleo se convierte en un problema de empleabilidad (Crespo y Serrano, 2013).

En las políticas de activación, no solo se promueve la integración de los desempleados al mercado de trabajo a partir de una activación de sus acciones y capacidades, sino que las situaciones de desocupación son puestas progresivamente en cuestión. Esto supone que el trabajo se vuelve un factor de legitimación en la actualidad y más que un derecho humano, se transforma en un deber cívico (Crespo, Revilla y Serrano, 2009). En esta línea, Carballo y

Vecinday (2019) plantean que las políticas de activación se constituyen en políticas de gestión de la fuerza de trabajo, dirigidas a los trabajadores empobrecidos, que buscan ampliar los procesos de proletarización.

Una de las características fundamentales del paradigma de la activación es el principio de contractualización, partiendo de la existencia de obligaciones recíprocas, se desplaza la referencia a la solidaridad colectiva, por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo y se refuerza la moral del contrato de ciudadanía, sobre los criterios de reciprocidad y merecimiento (Crespo y Serrano, 2012). De esta forma, “se hace de este un contrato moral, más que político o social: el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional, dependiente de la actitud y comportamiento de estos frente a su participación económica”. (Moreno y Serrano, 2007, p. 38). La protección social bajo estos términos ya no se funda en una concepción de derechos sociales, sino en el lenguaje de los deberes y la idea de obligación moral.

Tal como plantea Merklen (2013), bajo la lógica que sostiene que la persona asistida es la que adquiere una deuda con la sociedad, ya que no hay justificación alguna para brindarle ayuda, las políticas sociales se configuran como el pequeño impulso, el empujoncito que le da la sociedad a las personas que lo necesitan, buscando que salgan adelante principalmente por sus propias capacidades y destrezas. Para ello, las políticas sociales asumen componentes de activación con la pretensión de transformar la actitud de los asistidos y, considerando que contraen una deuda con la sociedad, se les exige una contrapartida.

El contrato de inserción social establecido, se presenta como la contrapartida de la persona asistida, asumiendo diversas formas de acuerdo a los dispositivos particulares. Cuando la persona no cumple con lo acordado, en la jerga actual se dirá que “no sostiene el proceso” y tendrá que lidiar con una severa carga moral sobre sus hombros, con la acusación de tener una mala actitud, no hacer lo suficiente, no tener voluntad.

Se trata entonces de un modelo que exige una actitud activa del desempleado y promueve el espíritu emprendedor (Mariatti y Pérez, 2019), donde se vuelve protagonista del cambio y permanentemente debe demostrar su voluntad de superación. Al mismo tiempo, debe estar dispuesto a atravesar procesos de reconversión laboral las veces que sea necesario, apelando a su capacidad de adaptación al mercado, mientras se exalta su esfuerzo personal y se condenan sus fracasos.

2.2. La teoría del capital humano como soporte teórico

A partir de lo planteado anteriormente es posible preguntarse ¿cuál es el soporte teórico en el que se basa el paradigma de la activación?, ¿qué marco cognitivo fundamenta su diagnóstico sobre el desempleo y sus propuestas de atención? Retomando la literatura sobre el tema (Carballo y Vecinday, 2019; Brown, 2019; López Ruiz, 2007; Mariatti, 2018), es posible identificar que la teoría del capital humano y el concepto de empleabilidad se vuelven pilares fundamentales del esquema de interpretación que suponen las políticas de activación.

La teoría del capital humano surge entre los años sesenta y setenta del siglo XX de la mano de autores como Solow, Schultz, Becker, entre otros, siendo los dos últimos pertenecientes a la Escuela de Chicago. Sin embargo, es a partir de la década de 1980 que el concepto de capital humano toma impulso como marco interpretativo que sustenta el programa de desarrollo humano, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Carballo y Vecinday, 2019). Dicha teoría concibe a la persona en sí misma como una forma de riqueza, por lo que supone que la inversión en las destrezas, habilidades y capacidades de los individuos, tanto técnicas como actitudinales, generará un crecimiento en su desempeño productivo.

En este sentido, se sostiene que la relación entre educación y experiencia como capital humano explica los diferentes niveles de productividad con los que cuentan los individuos, países y regiones (Carballo y Vecinday, 2019). Por lo tanto, la inversión en capacitación laboral debe ser más rentable que otro tipo de inversiones económicas y las políticas de desarrollo deben centrarse en la educación (López Ruiz, 2007).

Esta inversión en el individuo, entendido ahora como una forma de capital, implicó un desplazamiento de los valores predominantes en la sociedad. De acuerdo a lo planteado por López Ruiz (2007), durante la primera parte del siglo XX se pasó de priorizar el ahorro al consumo. Ahora, la teoría económica propone el pasaje del consumo a la inversión, priorizando otro tipo de acciones, visiones y valores. De este modo, las necesidades del sistema se convierten en la racionalidad que configura a los sujetos, orientando sus acciones y comportamientos.

Según el autor, de acuerdo al concepto de capital humano, los individuos se convierten en capitalistas de sus propias destrezas y habilidades, y deben asumir la responsabilidad de incrementarlo a partir de inversiones constantes. En esta línea, sugiere pensar a los

trabajadores como “trabajadores-inversores”: “Las personas no son costos ni activos de las empresas y sí inversores que aplican su propio capital humano y, evidentemente, esperan obtener una utilidad justa por la inversión realizada” (Davenport, 2001, en López Ruiz, 2007, p. 411).

La teoría del capital humano procura enfatizar en el componente productivo de la educación, estableciendo la idea de que “la desigualdad de los ingresos está positivamente correlacionada con la desigualdad en la educación y con otras formas de aprendizaje (Becker, 1983)” (Brown, 2019, s/p). De este modo, plantea que la inversión en formación está directamente relacionada con la probabilidad de obtener un empleo, sin considerar las condiciones estructurales que determinan la situación del mercado de trabajo.

El concepto de capital humano es la base que sostiene la idea de aumentar las capacidades de las personas en situación de pobreza como estrategia para encauzar sus comportamientos hacia actividades productivas (Carballo y Vecinday, 2019). De este modo, se entiende que la pobreza supone una falta tanto de recursos económicos como de capacidades y jerarquiza el aumento del capital humano del individuo “como forma primordial de superación de situaciones de desempleo, pobreza y exclusión social” (Brown, 2019, s/p).

Los dispositivos de política pública influenciados por el paradigma de la activación, se destacan por determinar contraprestaciones con el propósito de incrementar la formación personal y técnica de las personas destinatarias, buscando aumentar su capital humano para reinsertarse en el mercado de trabajo (Brown, 2019). En este sentido, Campos Ríos (2003) plantea que una de las ideas que actualiza lo formulado por la teoría del capital humano es el concepto de empleabilidad.

El término de empleabilidad asociativa es utilizado por los hacedores de políticas educativo-laborales y se configura como la base teórica de los diseñadores de políticas públicas de los organismos internacionales de crédito. Este concepto se refiere a las capacidades y habilidades, tanto específicas como transversales, que tiene una persona para obtener o conservar un empleo (Campos Ríos, 2003) y se constituye como parte fundamental de las políticas de atención al desempleo, en tanto pretenden mejorar la empleabilidad de los trabajadores desocupados como forma de inclusión social. Desde una perspectiva que encuentra en las características del individuo desempleado el foco para atender el problema

social del desempleo, se propone la explicación de que su situación es personal y consecuencia de su baja formación y poca o nula disposición hacia el trabajo.

Respecto a las destrezas y habilidades que deben tener las personas para acceder a un puesto de trabajo, se formula la idea de que existen características vinculadas al nivel educativo y capacitación técnica, al tiempo que se presentan habilidades no técnicas como la actitud positiva hacia el trabajo, la cooperación, el buen trato, entre otras (Bauck y Barrick, 1987 en Brown, 2019). Así planteado, las políticas de activación exigen contraprestaciones ligadas al aumento de la formación y experiencia de los individuos desempleados, con capacitaciones relacionadas con cursos de oficios y/o componentes transversales, cuyo “objetivo es incrementar los activos de las personas y de los hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades” (CEPAL/OIT, 2014, p. 15).

Retomando las ideas de López Ruiz (2007), el capitalismo contemporáneo tiene un nuevo apoyo motivacional en su afán de activar y acelerar el desarrollo económico, definido como el “ethos empresarial”, en tanto se configura como el soporte psicológico compuesto por la figura del emprendedor y por la consideración de lo humano como capital. La clave radica en comprender que para el desarrollo del sistema económico actual resulta fundamental la “amplia difusión en el conjunto de la población de un 'estilo de vida' racional de sobria existencia metódica” (López Ruiz, 2007, p. 412). El espíritu emprendedor que atraviesa el capitalismo en nuestra época se presenta como la exigencia social de transformarse cada uno en emprendedor de sí mismo. Siguiendo a Bröckling (2013), el ideal del emprendedurismo es:

sinónimo de un abanico de esquemas interpretativos con los cuales hoy en día los seres humanos se entienden a sí mismos y a sus modos de existencia, los requisitos normativos y oferta de roles con los que orientan sus acciones y sus omisiones, como también los arreglos institucionales y las tecnologías sociales y del yo que deberían regular su conducta (p. 19).

En otras palabras, el self emprendedor del que habla Bröckling es un ideal en el que se basa un conjunto de dispositivos destinados a promover sujetos autónomos, libres y proactivos, fomentando la individualización de las prácticas laborales. En este sentido, las políticas de activación promueven la figura del emprendedor de sí mismo, a través de dispositivos que pretenden aumentar la empleabilidad de los trabajadores desempleados como forma de superación de su situación de pobreza, bajo “la necesidad de venderse a sí mismos

en un contexto de escasez de empleos y disminución de su calidad” (Brown, 2019, s/p). Transformados en capital humano, los sujetos en condición de pobreza deben hacerse responsables de invertir en sí mismos y asumir los riesgos que ello implique, a modo de encontrarse en mejores condiciones para competir en el mercado de trabajo.

En base al esquema interpretativo que fue desarrollado, es posible comprender que el paradigma de la activación es manifestación de las políticas de individuación contemporáneas y, en sintonía con la consolidación del neoliberalismo como lógica normativa global, durante los años noventa del siglo pasado, las propuestas de intervención social del Estado sufren transformaciones fundamentales.

Asumiendo el rol de un Estado Social Inversor (Giddens, 2000), tal como fue planteado anteriormente, la intervención en lo social se centra en la inversión en capital humano, con el apoyo motivacional del ethos empresarial. De este modo, Carballo y Vecinday (2019) explican que durante la década de 1990, las políticas de combate a la pobreza impulsadas por organismos internacionales, se destacaron por priorizar el acceso a servicios básicos y por la difusión de valores como el cooperativismo, la solidaridad y reciprocidad, bajo la lógica de que la inversión en las capacidades de los individuos generaría un aumento en su productividad.

Este proceso influenciado por el neoliberalismo como nueva razón del mundo (Dardot y Laval, 2009), resulta profundamente despolitizante y despliega su batalla ideológica en relación a la concepción de la cuestión social con un sesgo individualizante, responsabilizador y privatista (Mariatti, 2016). De este modo, el Estado ya no tendrá siquiera que comprometerse con la mejora de las condiciones de trabajo, es decir, las condiciones de reproducción social de la clase trabajadora, sino que deberá centrar sus esfuerzos en aumentar las capacidades y habilidades de los individuos desempleados, con el objetivo de insertarlos en un mercado de trabajo competitivo, inestable y precarizado para la clase-que-vive-del-trabajo.

Capítulo 3: las políticas de atención al desempleo en Uruguay

Una vez comprendida la configuración contemporánea del mundo del trabajo y el rol del Estado considerando los postulados del paradigma de la activación, es posible detenerse en el caso uruguayo y las principales políticas de atención al desempleo desarrolladas en las

últimas décadas. Con el fin de describir y analizar dichas políticas, se tomará como referencia el estudio realizado por Alejandro Mariatti (2018), denominado *De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay*, que analiza los orígenes del desempleo y el desarrollo de su tratamiento por parte del Estado. En la presente monografía se establecen tres rangos temporales que abarcan desde 1989 hasta 2023, los cuales delimitan tres momentos en la formulación y ejecución de las políticas de atención al desempleo en Uruguay. Cabe destacar que no se trata de compartimentos estancos, sino de tres estadios mediados por cada contexto socioeconómico y político concreto, comprendidos en el marco de su procesualidad y devenir.

En primer lugar, se presentarán las principales políticas para el empleo desarrolladas entre 1989 y 2004 como primer avance del paradigma de la activación en el país, en un contexto de instalación del neoliberalismo. En segundo lugar, se describirán las principales políticas de activación para el empleo implementadas en la era progresista durante los años 2005-2020, bajo el gobierno del Frente Amplio. Para finalizar con las políticas desplegadas en el período 2020-2023 por el actual gobierno de la Coalición Multicolor.

3.1. Primer momento del paradigma de la activación en el país: 1989-2004

Al momento de estudiar la influencia del paradigma de la activación en las estrategias de atención al desempleo en Uruguay, resulta fundamental considerar el contexto que habilita y da cuenta de su irrupción en las políticas del país. El período temporal seleccionado para el análisis no es casual, sino que responde a la coyuntura latinoamericana de las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, siendo significativa la firma del Consenso de Washington en el año 1989 como parteaguas de la avanzada neoliberal sobre América Latina.

Tras un período marcado por dictaduras civiles-militares, donde el ajuste estructural del capital se desarrolló a costa del empobrecimiento de la clase trabajadora, el desempleo de larga duración se consolidó a nivel regional. A finales de los años ochenta y especialmente en la década de los noventa, comenzaron las reformas económicas, políticas y sociales de la mano del Consenso de Washington como eje orientador.³

³ En una primera etapa, el consenso promovía la mundialización de la economía, la desregulación de los mercados, los recortes y la reorientación del gasto público, el achicamiento del Estado vía descentralización, privatización y tercerización de servicios públicos (Carballo, Vecinday, 2019). Al tiempo, se propiciaron reformas de segunda generación centradas en la modernización de la administración pública, desde un enfoque gerencial y racional, que prioriza el achicamiento del Estado.

En este momento es que las políticas neoliberales se asientan en la región y Uruguay no resulta ajeno a este proceso. Bajo los gobiernos del Partido Nacional (1990-1995) y del Partido Colorado (1995-2000), los años noventa se vieron impregnados por el neoliberalismo, la flexibilidad laboral, el debilitamiento de las organizaciones sindicales, el desempleo y la influencia de los organismos internacionales de crédito.

Los ajustes económicos se vieron acompañados por una matriz híbrida de bienestar, donde convivieron servicios semiprivatizados con servicios públicos fortalecidos, junto con la focalización de las políticas sociales y la coparticipación público-privada de la gestión (Midaglia, 2007, en Mariatti, 2018). Por su parte, durante este período las políticas de empleo se vieron permeadas por el paradigma de la activación (Mariatti, 2018). El Estado comienza a asumir un rol que se acerca a la concepción de Estado Social Inversor planteada por Giddens (2000), priorizando la inversión en capital humano en la atención al desempleo, con la intención de limitar la dependencia de las personas frente al Estado. Esto se evidencia en la creación de un entramado institucional específico para la gestión de las políticas de activación para el empleo, con la aprobación de tres actores claves en el mundo del trabajo: trabajadores, empresarios y el Estado (Brown y Vignolo, 2013).

Es representativo de este proceso la creación del Fondo de Reversión Laboral (FRL), la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), a partir de la Ley de Rendición de cuentas n.º 16.320 de 1992, en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). La JUNAE se constituye como la institución asesora de la DINAE, responsable de la administración del FRL y del diseño de programas de capacitación laboral destinados a trabajadores desocupados en seguro por desempleo. Se trata de una institución tripartita, presidida por la dirección de la DINAE, un representante del empresariado y uno de los trabajadores.

Por su parte, la DINAE es definida como la unidad ejecutora de las políticas activas de empleo y sus cometidos principales son estudiar la evolución del mercado de trabajo, la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los cursos de formación profesional más adecuados a fin de lograr un empleo e implementar cursos de recalificación; asimismo, asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a los recursos humanos (OIT, 2005).

En base al rol de la DINAE, es posible dilucidar la influencia del ethos empresarial y la figura del emprendedor como orientadores de las políticas activas para el empleo, en tanto se promueve el emprendedurismo y la inversión en capital humano como estrategias centrales para la atención del desempleo. Además, se considera al mercado como un espacio impoluto al que hay que estudiar para favorecer el proceso de reconversión laboral de los desocupados, demostrando una política con fuerte énfasis en la activación y educación de los individuos.

En un primer momento, de acuerdo al artículo 330 de la ley 16.320, la DINAE contaba con una nómina de trabajadores amparados en el seguro por desempleo, ordenada de acuerdo a características, perfil y categoría profesional, a la que podrían recurrir los empleadores para tomar personal y de esta forma estar exonerados, durante los primeros tres meses de contratación, de los aportes patronales correspondientes a la relación laboral. Asimismo, los empleadores deberían verter el equivalente al 50 % del monto exonerado al FRL y no podrían despedir al trabajador por un plazo de seis meses.

De acuerdo al estudio realizado por Mariatti (2018), según el artículo 328 de la mencionada ley, para integrar dicha nómina y continuar usufructuando el seguro por desempleo, se establece la obligatoriedad de participar en actividades de formación profesional. De acuerdo con el autor, esta obligatoriedad representa la consolidación del paradigma de la activación, en tanto se asigna una responsabilidad a la persona desocupada de hacerse cargo de sí misma asistiendo al curso de “recapacitación laboral” para volver a insertarse en el mercado. Cabe señalar que desde 1995 la capacitación ya no estaba destinada únicamente a los trabajadores en seguro por desempleo, sino que se dirigía a trabajadores en actividad y desempleados no amparados en el seguro por desempleo.

En relación al FRL, la ley 16.320 lo define como un fondo destinado a financiar la capacitación laboral de los desocupados, compuesto por un porcentaje del sueldo de los trabajadores activos en el sector privado. Esto implica una socialización del costo de la reconversión con un componente responsabilizador, “activando a los trabajadores formales a cubrir desde el salario, la 'activa' reconversión laboral que el mercado demanda al desempleado” (Mariatti, 2018, p. 17). Desde el año 1996 el impuesto se amplía en igual proporción a los empleadores.

Por otro lado, el artículo 332 de la ley 16.320 ilustra el diagnóstico realizado por el Estado en torno al desempleo de los “beneficiarios” de sus políticas, refiriendo a la existencia de un desfase entre las nuevas demandas del mercado, dada la incorporación de tecnología, y

el capital humano de los trabajadores. De este modo, “la asunción de este salto tecnológico es la premisa para estas nuevas acciones que intentan instituir el paradigma activador” (Mariatti, 2018, p. 149). Desde esta perspectiva, se promueve la adaptación de un trabajador flexible al mercado de trabajo, con la obligatoriedad de su recalificación para el mantenimiento del empleo.

En primera instancia, desde la DINA E se crearon cursos de formación para personas desempleadas, para luego focalizarse en poblaciones con mayores dificultades para el acceso al mundo del trabajo. Así, algunas de las principales políticas de activación que se proponen en el período son el Programa Projovent, Procladis y Proimujer, destinados a jóvenes, personas con discapacidad y mujeres, respectivamente.

Tomando como ejemplo el Programa Projovent, cabe destacar que se trata de un programa que tuvo como antecedente el piloto Opción Joven (1994) y hacia 1996-1997 se consolida como su sustitución (Mariatti, 2018). Su primer diseño fue formulado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en sintonía con programas similares en la región como “Chile Joven”. En sus inicios, Projovent estaba dirigido a jóvenes de entre 17 y 24 años con bajos ingresos, desocupados y que habían desertado del sistema educativo.

Se trata de una propuesta educativo-laboral con un fuerte componente de capacitación e inserción laboral, gestionada por Entidades de Capacitación (ECA) que tienen acuerdos previos con empresas privadas para la realización de pasantías laborales por parte de los jóvenes. Su financiamiento se daba a través del FRL y su objetivo era fortalecer la articulación entre la capacitación laboral de los jóvenes y las exigencias del mercado laboral, así como desarrollar en los jóvenes una cultura de trabajo formal, para que incorporen hábitos y actitudes acorde con el ambiente laboral (Heredia, 2014).

Resulta destacable para el análisis detenerse en el énfasis realizado por Projovent en la orientación ocupacional y la capacitación, a fin de comprender la estrategia de atención al desempleo que se desarrolla desde el Estado en este período. El componente de capacitación se dividía en tres niveles, de acuerdo a los perfiles y situación educativa de los “beneficiarios”.

Los cursos CT1 estaban dirigidos a jóvenes con más de tres o cuatro años de educación media y consistían de capacitación técnica y Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV), con una duración de tres a cinco meses. Por su parte, los cursos CT2 se

enfocaban en jóvenes que no culminaron el ciclo básico de la educación secundaria y ofrecían durante siete meses una capacitación técnica, TOOV y pasantía laboral a cambio de un viático aportado por la empresa. Mientras que los cursos CT3, tenían un año de duración, y estaban dirigidos a jóvenes en situaciones de exclusión social que recibían capacitación técnica, TOOV, pasantía laboral y una capacitación complementaria en actitudes y comportamientos.

De acuerdo a Lasida y Pereira (1997), los TOOV son orientados por educadores (especialmente con formación en psicología) que, a partir de técnicas participativas, trabajan en torno a aspectos afectivos y la construcción del proyecto ocupacional de los jóvenes. Al respecto, Mariatti (2018) explica que se trata de la primera incorporación de un tratamiento pedagógico y psicológico al desempleado, quién se interpreta como “perdido” y debe ser atendido con orientación ocupacional y vocacional.

Las políticas desplegadas en el período dan cuenta de la atención individualizada al problema del desempleo y la psicologización del trabajo (Crespo y Serrano, 2012). Se plantea como estrategia principal la capacitación para los desempleados recientes, en función de las demandas del mercado, y la exoneración a las empresas contratantes. Por otro lado, desde el dispositivo Projoven se focaliza en una población con desempleo de larga duración y problemas estructurales para el ingreso al mercado laboral, y se los disciplina mediante un proceso psicoeducativo que pretende aumentar su capital humano y mejorar su nivel de empleabilidad.

Teniendo como foco al desempleado, más que al desempleo, esta política contiene un componente moralizador al centrarse en los aspectos educativos, psicológicos, culturales y actitudinales del joven, quien “para poder ingresar como fuerza de trabajo explotable debe someterse voluntariamente al mencionado programa” (Heredia, 2014, p. 46). De este modo, se identifica el contrato de inserción social que le exige al joven modificar aspectos subjetivos y personales como la contrapartida para permanecer asistido por el dispositivo, siendo la capacitación y orientación vocacional la respuesta al desempleo.

Bajo la influencia del paradigma de la activación, las políticas de empleo en este período propiciaron el trabajo sobre uno mismo, al tiempo que ofrecieron posibilidades transitorias y escasas de acceder a un puesto de trabajo formal. En acuerdo con Brown y Vignolo (2013), el rango temporal establecido está signado por la creación de un sistema institucional que sostiene las políticas de activación para el empleo en el país,

transversalizado por la falta de recursos, que se presenta como un acuerdo tácito entre organismos públicos y empresas privadas como estrategia de atención al problema del desempleo creciente.

En este marco, comienza en 1999 la recesión económica que llega a 2002-2003 con una fuerte crisis socioeconómica que impacta profundamente en la vida de los uruguayos. En el tercer trimestre de 2002 la tasa de desempleo alcanzó casi al 20 % de la población, con un incremento de la informalidad y caída del salario real (OIT, 2005). Fue en este momento de flexibilización laboral y aumento del desempleo que fueron implementadas por primera vez, las denominadas políticas de activación en el país.

3.2. La activación para el empleo durante la era progresista (2005-2020)

Tras lo que para muchos fue una de las mayores crisis económicas y sociales del país, cuando la cuestión social se tradujo en términos de “emergencia social” (Custodio, 2021), en el año 2005 llega al gobierno nacional el Frente Amplio, partido de coalición de izquierda que rompe con el clásico bipartidismo que había gobernado en Uruguay durante el siglo XX.

En sintonía con el ciclo de gobiernos “progresistas” que se ubican a principios del siglo XXI en América Latina, durante los años de gobierno frenteamplista se da un reposicionamiento del Estado en la gestión de lo social, con especial foco en la población en condiciones de extrema pobreza. Este proceso se vio acompañado por un crecimiento económico sostenido durante casi los quince años de gobierno progresista (Tabaré Vázquez 2005-2010; 2015-2020; José Mujica 2010-2015), alcanzando una tasa de desempleo de 6,6 % en el año 2011 (Mariatti, 2018). Sin embargo, dicha realidad no escapó del desempleo estructural y, a pesar de los avances relativos en materia laboral, fueron persistentes los procesos de precarización del trabajo.

La trama institucional que se desarrolla durante el período 2005-2020 comienza con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) que pretende atender de forma inmediata las situaciones de pobreza en respuesta a la profunda crisis. Asimismo, en el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de coordinar la intervención social del Estado desde esta institución. Una vez finalizado el PANES, en 2008 se implementa el Plan de Equidad con componentes de reforma estructural de la matriz de protección social (sistema de salud, reforma tributaria, políticas educativas) y la consolidación de la asistencia a partir de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS).

Posteriormente, en el año 2011 se presenta la Reforma Social como continuación de la estrategia de intervención social. En este marco, desde la RAIS se busca atender a la población pobre y en condiciones de extrema pobreza, mediante un conjunto de acciones focalizadas y trabajo de proximidad.

De acuerdo a lo planteado por Vecinday (2019), con la creación del MIDES se configura una división del trabajo institucional para la gestión de los problemas del empleo: por un lado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) desarrolla políticas destinadas a la población “menos problemática” y con mayores niveles de empleabilidad, por el otro, el MIDES se encarga de los trabajadores empobrecidos o “inempleables” (Castel, 2004). Con la nueva construcción institucional, se dualiza la atención al desempleo, que pasa a tener dos puertas de entrada donde, en función de su capital humano, cada desempleado será atendido con repertorios de intervenciones diferenciados. En este sentido, Vecinday (2019) plantea que los dos itinerarios posibles refieren, por un lado, al trabajo asalariado con ingresos mínimos para la subsistencia y, por el otro, el trabajo como condición de la asistencia (*workfare*).

Tal como explica Mariatti (2018), aquel primer de avance el paradigma de la activación en el país (1989-2004) encuentra recepción y se profundiza en la era progresista, asumiendo como estrategia fundamental la creación del MIDES a partir de las recomendaciones de organismos multilaterales como el BID. Desde este ministerio de lo social se ofrece un tratamiento personalizado y a medida de cada trabajador desocupado, más allá de los problemas de la relación entre el capital y el trabajo. De este modo, la despolitización de la cuestión social, en tanto explicación individual del desempleo, y el compromiso del Estado con los intereses inmediatos del capital (Bentura, 2019), constituyeron el rumbo que asumieron los modelos de gestión del desempleo desde las nuevas instituciones.

Al respecto, resulta fundamental mencionar que en el año 2008 se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) a partir de la ley n.º 18406, en sustitución de la JUNAE. Esta entidad tiene entre sus cometidos administrar el FRL, diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, promover un sistema de acreditación de saberes y competencias laborales, brindar apoyo técnico y crediticio a emprendimientos productivos que generen empleo. Así planteado, queda en evidencia que las políticas de activación continuaron siendo el instrumento central para la atención del

desempleo (Brown y Vignolo, 2013) y en el caso de INEFOP asume un rol clave la capacitación como respuesta a esta problemática.

Por su parte, el MTSS despliega su estrategia a partir de dispositivos como la Red de Centros Públicos de Empleo, la plataforma Vía Trabajo, el Programa Objetivo Empleo, el fortalecimiento de pequeños y medianos emprendimientos, la capacitación para trabajadores rurales y el Programa Emprende Uruguay. Este repertorio de políticas con componentes de activación personal y emprendedurismo como autoexplotación para la subsistencia, está destinado a una población con un cierto nivel de empleabilidad y posibilidades de revinculación laboral. La influencia del paradigma de la activación se vuelve evidente en las propuestas del MTSS y ahora es complementada por el MIDES centrado en las víctimas más vulneradas del ajuste estructural.

En el afán de consolidar una administración pública eficiente bajo criterios racionales y técnicos, se crea un instrumento para identificar a la población destinataria de los programas del MIDES. De este modo, se construye un algoritmo en formato de índice que vuelve medibles las carencias de los “beneficiarios” y los selecciona de acuerdo a determinadas pautas preestablecidas por la institución, herramienta que fue denominada como Índice de Carencias Críticas (ICC). Este será el encuadre de las políticas de activación para el empleo que propone el MIDES para población con ICC positivo (Mariatti, 2018).

Considerando el repertorio de políticas de atención al desempleo que se presenta en el período, resultan representativos los programas Trabajo por Uruguay (2005-2007) y Uruguay Trabaja (2008-2020) respecto al sentido que contiene el modelo de atención al desempleo, o podríamos decir atención al desempleado.

El programa Trabajo por Uruguay fue implementado en el período 2005-2007 y estuvo destinado a la población del PANES que recibía la prestación Ingreso Ciudadano. La propuesta retoma como antecedentes los programas municipales Barrido Otoñal y Girasoles, explicitando que su intención no era resolver el desempleo de larga duración a partir de la generación de puestos de trabajo, sino contribuir a la construcción de rutas de salida de la exclusión social a partir del desarrollo de estrategias personales-sociales y de generación de ingresos, entendiendo al trabajo transitorio como una herramienta para desarrollar competencias sociales y laborales (MIDES, 2007, en Mariatti, 2018).

El programa tuvo duraciones variadas de acuerdo a las ediciones, en un rango que va entre los cuatro y seis meses, y tuvo una gestión tercerizada a partir de organizaciones de la sociedad civil (OSC). La propuesta se configuró como un trabajo remunerado que limitaba el cobro del Ingreso Ciudadano y tenía el valor de dos prestaciones (Mariatti, 2018). Contenía un componente operativo vinculado a la realización de tareas en proyectos de interés comunitario, un componente orientado a la formación tanto en competencias sociolaborales, relacionadas a las pautas culturales del mundo del trabajo, como en competencias específicas en un rubro de actividad, y por último, instancias individuales y grupales de reflexión sobre la experiencia cotidiana en el trabajo.

La estrategia de intervención se sostuvo bajo el lema “se aprende a trabajar, trabajando”, junto a un acompañamiento social a cargo de operadores sociales, entendidos como actores claves para “la promoción de procesos de cambio” (MIDES, 2007, en Mariatti, 2018), que se encargan del acompañamiento personal y emocional a medida de cada participante.

En el marco del acompañamiento, el programa incluía como componente novedoso la atención odontológica de los participantes, entendida como parte de la dimensión estética de la persona que resulta clave en la búsqueda de empleo, en términos de capital humano (Mariatti, 2018). Como parte de las estrategias individualizadoras, se trabajaba en los proyectos personales de los participantes, los sentimientos de mejora, la autoestima, en una suerte de psicologización de la atención al desempleo. Además, es destacable el énfasis en lo actitudinal, a partir de la obligatoriedad de participar en los talleres de competencias sociolaborales.

Desde el MIDES se sostuvo la idea de que los participantes debían ser protagonistas de sus procesos de aprendizaje y se les exigió una transformación personal a cambio del trabajo como asistencia, explicitando la idea de que “los perdedores del mercado son responsables de sus fracasos” (Bentura, 2019, p. 73). De este modo, los participantes, dueños de su pobre destino, son convocados a la toma de decisiones en un contexto de oferta de trabajo limitada y precaria en su calidad. De acuerdo con Vecinday (2019), es pertinente plantearse si los programas socioasistenciales que pretenden atender los problemas de empleo no se constituyen simplemente como un trampolín hacia trabajos precarios, en los casos en que se accede a un empleo luego de la experiencia.

A partir de la lógica de activación y responsabilización que atraviesa el programa en cuestión, es posible afirmar que desde el Estado se propuso establecer una salida particular de la pobreza para cada individuo, en función de cuestiones educativas, culturales, psicológicas y morales, sin contemplar la situación del colectivo en tanto clase trabajadora. Ideológicamente deja en evidencia el mecanismo de individualización de lo social, estableciendo que la pasividad de los participantes es la causa de su condición y, el Estado, en una actitud filantrópica, ofrece capacitación y acompañamiento psicosocial como respuesta (Bentura, 2019).

En cuanto al programa Uruguay Trabaja, se trata de una política creada en el año 2008 a partir de la ley n.º 18240, que se desarrolló en el marco de la RAIS del Plan de Equidad, bajo el componente de “Trabajo Promovido”. Fue implementado hasta el año 2021 y cada edición tuvo una duración de ocho meses, con una carga semanal de 30 horas y una cobertura anual de 3000 cupos, siendo las OSC las unidades ejecutoras. Su objetivo era promover el trabajo en tanto factor socioeducativo a partir de tres pilares: trabajos transitorios de valor público, acompañamiento social para la integración al mundo del trabajo y el otorgamiento de la prestación “Apoyo a la Inserción Laboral” por un valor de 2,35 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Asimismo, se destinaban horas semanales a actividades formativas donde se trabajaban, por un lado, oficios específicos, y por el otro, competencias sociolaborales para el mundo del trabajo y temáticas como los roles de género, “adicciones” y violencia.

La población destinataria del programa fueron personas entre 18 y 64 años de edad, en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”, desempleadas durante más de dos años y con un nivel educativo que no superara el tercer año del ciclo básico. La metodología de trabajo se basaba en la proximidad del acompañamiento social, en base a un acuerdo con el participante donde se le presentaban múltiples exigencias a cambio de la mencionada prestación, buscando la construcción de un individuo para el mercado: dócil, adaptable, que no se quejara, que ganara poco, que se adecuara para la rotación de personal (Cedrés, 2019).

A partir de las diferentes capacitaciones y la construcción de un proyecto personal, se aspira a disciplinar a la persona para la posterior búsqueda de empleo y educarla para que pueda vender su fuerza de trabajo en el mercado. En este sentido, queda claro que ideológicamente los participantes de Uruguay Trabaja no son considerados trabajadores, en tanto el MIDES no compra su trabajo, sino que los considera usuarios de la asistencia

(Bentura, 2019). Las tareas operativas realizadas por los participantes no constituyen un trabajo que se obtiene en el mercado, sino que se configuran como espacios “protegidos”, donde se practica un juego de roles para que aprendan a trabajar (Bentura, 2019), como si nunca lo hubieran hecho o lo hubieran hecho mal.

El programa Uruguay Trabaja puede ser interpretado como el fiel reflejo de una política de inserción, más que de integración, en tanto pretende “gestionar la falta de espacio social para quienes no se demuestran útiles socialmente” (Castel, 1997, p. 422), a partir de la inserción en espacios “como si” (Vecinday, 2019, p. 45). Es representativo de este proceso el pasaje del salario que se recibía en el programa Trabajo por Uruguay, al subsidio “Apoyo a la Inserción Laboral” de Uruguay Trabaja, en tanto se comporta “como si fuera un sueldo” pero eliminando la relación salarial y los derechos correspondientes. De esta forma, se evidencia “la distancia infinita entre ese beneficiario-participante y la clase trabajadora” (Cedrés, 2019, p. 168), para quien no hay trabajo, sino asistencia.

En este marco, son los operadores sociales quienes cargan con los esfuerzos de activar a los participantes (Bentura, 2019), en el trabajo personalizado que implica comprender la situación de un otro como punto de partida, para así convocar a que tome las riendas y elabore, en el marco de un acompañamiento emocional, un proyecto de vida que, las más de las veces, encuentra pocas oportunidades para su realización.

En el caso de Uruguay Trabaja, a partir del año 2014 se incorpora la figura del Técnico de Inserción Laboral (TIL) con el objetivo de fomentar capacidades para el trabajo a partir de talleres, motivar a los desocupados, evaluar el perfil de cada participante y conectar con posibles empresas que lo contraten. De acuerdo a lo planteado por Cedrés (2019), generalmente se trata de puestos de trabajo precarios, mal remunerados, que se presentan como una repetición de la explotación que ya había vivido la mayoría de los participantes en experiencias informales anteriores al pasaje por Uruguay Trabaja.

El programa ha tenido una importante dificultad para cumplir con los objetivos de inserción laboral posterior al tránsito por este (MIDES, 2011; 2021), reformulándose desde su diseño en función de los magros resultados. Esto se expresa en “el cambio que han sufrido los objetivos del programa, tendiendo a la realización de un proyecto personal y no ya a la incorporación al mercado del trabajo, en tanto no se conseguía este aspecto en el porcentaje esperado” (Cedrés, 2019, p. 182).

En base al análisis realizado, es posible identificar la influencia del paradigma de la activación en las políticas de atención al desempleo durante la era progresista, como un segundo momento de avance y profundización de las respuestas de activación personal ante el problema del desempleo. En este punto resulta interesante considerar la infiltración del neoliberalismo en la sensibilidad de la izquierda, en tanto razón global del capitalismo contemporáneo (Dardot y Laval, 2009) que permea la vida social en su conjunto.

La intervención realizada desde el MIDES da cuenta de la configuración ideológica que articula el pensamiento liberal y conservador en el pensamiento del Frente Amplio, bajo el “anticapitalismo romántico” que supone una crítica radical a la alienación del trabajo y la división social del trabajo en el capitalismo, pero que se manifiesta como nostalgia y no visualiza posibilidades de superación del orden burgués (Bentura, 2019).

3.3. La versión actual de las políticas de atención al desempleo (2020-2023)

En un contexto de fin del boom de los *commodities*, aumento de la criminalidad, denuncias de corrupción y la reacción conservadora ante la agenda de derechos (Rossiel y Montiel, 2021, como se cita en Baráibar, 2023), el 1 de marzo de 2020 asume en Uruguay un nuevo gobierno de derecha liderado por la Coalición Multicolor, en sintonía con el avance de las fuerzas de derecha en América Latina. Trece días después se declara la pandemia producida por el coronavirus, manteniéndose vigente hasta el 5 de abril de 2022.

La pobreza, el desempleo, la informalidad y los bajos salarios eran realidades presentes en el país antes de la pandemia, sin embargo, fueron agudizadas por la emergencia sanitaria (Baráibar, 2023). De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE), durante 2020 el total de hogares bajo la línea de pobreza fue del 8,1 % y en la misma realidad estuvo el 11,6 % de las personas (INE, 2021). Esto implica un aumento de 100.000 uruguayos/as en situación de pobreza, tratándose del mayor aumento en la última década y media (Baráibar, 2023). Asimismo, durante 2020 la tasa de desempleo se ubicó en el 10,4 % (Etcétera, 2023) y el gobierno propició la contracción del salario real que “supuso una pérdida promedio del poder adquisitivo de 1,7 %” (Baráibar, 2022, p. 41).

Frente una situación de crisis sanitaria y socioeconómica, el gobierno desplegó estrategias de atención a lo que denominó la “emergencia social” (Bartol, 2020, como se cita en Baráibar, 2023) que tuvieron como centro las transferencias monetarias, aunque con problemas en su legitimidad, al ser consideradas como generadoras de dependencia, y en su

calidad protectora, por los bajos montos de las prestaciones (Baráibar, 2022). Al cierre de la pandemia en el año 2022, el total de las personas bajo la línea de pobreza era de un 9,9 % (INE, 2023), sin alcanzar el nivel prepandemia que se ubicaba en un 8,8 % en el año 2019 (INE, 2020). Sin más, durante 2023 el total de personas pobres ascendió al 10,1 % (INE, 2024).

En relación al empleo, el Instituto Cuesta Duarte (2023) plantea que durante el segundo trimestre de 2023 la tasa de desempleo se ubicaba en 8,5 %, destacando que se trata de un porcentaje algo inferior al registrado en 2019. De todos modos, resulta relevante el hecho de que:

la pérdida salarial junto a la recomposición del empleo luego de la pandemia, provocaron que la cantidad de trabajadores con ingresos por debajo de los 25.000 pesos líquidos por 40 horas semanales ascendiera a 549.000 en 2022, casi 100.000 ocupados más con salarios sumergidos respecto a los observados en 2019 (p. 6)

Esto significa que una parte considerable de los puestos de trabajo recuperados luego de la pandemia se constituyen en empleos precarios, donde las magras remuneraciones económicas y la pérdida de salario real suponen un contexto adverso para la clase que vive de su trabajo.

Poniendo el foco en la desocupación, el gobierno nacional implementó diferentes mecanismos para la contratación de sectores de la población considerados “vulnerables”, a cambio de subsidiar de los aportes patronales a las empresas contratantes. En este sentido, es la Ley de Promoción del Empleo (n.º 19.973) el marco normativo que habilita esta estrategia, haciendo especial énfasis en la contratación de jóvenes, personas mayores de 45 años y personas en situación de discapacidad. En base a dicha ley, en el año 2022 se crea el Programa Colectivos Vulnerables centrado en la contratación de personas trans, afrodescendientes, migrantes, trabajadoras sexuales, clasificadores/as de residuos y mujeres en situación de violencia basada en género (MTSS, 2022) y, en el año 2023, se crea el Programa Red de Oportunidades destinado al acceso al empleo de la población que egresa del sistema penitenciario (MTSS, 2023).

La Ley de Promoción del Empleo aspira a “reducir la vulnerabilidad” a partir del acceso al mercado laboral, así como “reducir el riesgo de pérdida del empleo por falta de formación y capacitación y a facilitar su reinserción laboral” (artículo 3). Así planteado, se concibe que la denominada vulnerabilidad (¿o pobreza?) sería reducida a partir de la

obtención de un empleo, más allá de las condiciones en que este se desarrolle. Asimismo, bajo una concepción metonímica del desempleo (Mariatti, 2018) que se desmarca de los conflictos entre el capital y el trabajo, se entiende que la falta de empleo se debe a carencias que se ubican en el propio desempleado, en términos de falta de formación y capacitación. Desde una explicación caso a caso, se personaliza el problema social del desempleo y se atribuyen sus causas a elementos particulares.

Por otro lado, durante este período, la idea fundamental que sustenta la intervención del MIDES se reitera en los documentos institucionales y notas de prensa: potenciar las herramientas y capacidades de las personas destinatarias de sus políticas para incrementar sus posibilidades de autonomía. Con este horizonte, la institución plantea que el éxito de su gestión es “el egreso de sus usuarios”, para así evitar “la generación perpetua de dependencia al Estado” (MIDES, 2022, p. 1). Además, explicita lo que considera los tres pilares de la autonomía: los programas de acompañamiento, las políticas de revinculación educativa y la inserción laboral (MIDES, 2022).

De acuerdo a lo planteado por Baraibar (2023), el centro de las preocupaciones del Gobierno, y en particular del MIDES, es la autonomía de las personas. Su ausencia no estaría explicada desde las condiciones materiales de las personas, sino desde las individualidades. Así, “el foco en la persona se podría visualizar como un acto de atención a la singularidad, pero opera aquí como explicación del funcionamiento social sustentado en el mérito” (Baráibar, 2023, p. 252). A su vez, la autora plantea que la inserción laboral adquiere centralidad en el discurso del gobierno al referirse a la construcción de autonomías y recurre al sector privado como principal aliado en la generación de oportunidades, esto se evidencia en las políticas de activación que implementa.

En este marco, se desarrollan políticas de activación como estrategia para la inserción laboral de la población desempleada, siendo la política estelar el Programa Accesos. En palabras del exministro de Desarrollo Social, Martín Lema, esta política “[...] representa nada más y nada menos, la visión y el sentir del MIDES. En el propio programa está lo que nosotros sentimos, lo que nosotros queremos y nosotros proyectamos” (Presidencia de la República, Uruguay, 2 de mayo de 2023).

El Programa Accesos es presentado en la Rendición de Cuentas del año 2021 y se reglamenta en 2022. Se plantea como sustituto del Programa Uruguay Trabaja y su objetivo general es “generar oportunidades y promover la inserción en el mercado laboral formal de

personas entre 18 y 64 años (con énfasis en mujeres y jóvenes), en situación de vulnerabilidad socioeconómica” (MIDES, 2023, p. 5), que participen en alguna de las políticas del MIDES.

Desde el MIDES se plantea como problema las dificultades para la inserción laboral de las personas “en situación de vulnerabilidad socioeconómica” que integran sus programas (MIDES, 2023) y, en base a un análisis de sus causas y consecuencias,⁴ propone desde el programa Accesos brindar formación y capacitación para el ingreso al mercado de trabajo, fortalecer las habilidades y hábitos de los participantes a partir de prácticas laborales, promover inserciones laborales duraderas y sostenibles, así como facilitar la obtención del carné de salud y la atención tanto odontológica como oftalmológica.

El ingreso al programa se realiza por derivación de técnicos del MIDES, ya sean de programas específicos como de las oficinas territoriales, que se comprometen a realizar un acompañamiento personalizado al participante, incluso durante los primeros tres meses de la inserción laboral. La derivación se concreta a través del Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) del MIDES, donde se registra la situación laboral de la persona, se la postula al programa y se ordena en una lista de prelación en función del Índice de Empleabilidad (MIDES, 2023). El total de cupos anual es para 3000 personas.

El programa se organiza en dos fases. La primera fase consiste, por un lado, en una práctica educativo-laboral de treinta horas semanales en una institución pública por un plazo máximo de siete meses, y por el otro, en instancias de capacitación obligatorias con componentes específicos (ofimática, atención al cliente, etc.) y transversales (género, diversidad sexual, discapacidad, etc.). En esta etapa, el participante recibe una prestación social equivalente al monto de un salario mínimo y la atención en salud de forma obligatoria.

En la segunda fase, quienes culminan la primera etapa son incluidos durante doce meses en una bolsa de trabajo como postulantes para empleos en el sector privado. Las empresas contratantes, denominadas como “empresas madrinas”, acceden a los beneficios de

⁴ Se incorpora al Anexo el Árbol de Problemas construido por el MIDES para el diseño del programa Accesos, extraído del documento Protocolo de Diseño de Accesos, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-accesos>. Allí se evidencia que las causas del problema se ubican en aspectos principalmente de índole individual que responsabilizan al sujeto de la situación que padece.

la Ley de Promoción de Empleo y, luego de los primeros doce meses, a las exoneraciones de la totalidad de los aportes patronales de la ley de Accesos (MIDES, 2023).

En lo concreto de esta política de activación, es posible analizar el rol del Estado en términos del Estado Social Inversor (Giddens, 2000), en la medida en que existe una preocupación explícita por la no dependencia al Estado y se plantea la inversión en capital humano como respuesta al problema del desempleo, haciendo especial foco en los trabajadores empobrecidos que participan en las políticas del MIDES. De esta forma, la intervención estatal se presenta como un estímulo ante la dependencia de los asistidos, a quienes hay que activar a través de procesos educativos y psicológicos para que se enfrenten al mercado.

El programa Accesos se focaliza en la “población MIDES”, siendo el único elemento identitario de los participantes el ser “beneficiarios” de este ministerio, en la medida en que no se los identifica con ninguna rama de actividad, rango etario, género, etc. (Bentura, 2015, pp. 4-5). Esto supone una carga estigmatizante sobre sus hombros, en tanto el MIDES define a su población destinataria como vulnerable, atentando contra el reconocimiento positivo de estas poblaciones que ahora son generalizadas como “población MIDES”. Lejos, bien lejos, de la clase trabajadora, ubican a los asistidos, quienes realizan prácticas educativo-laborales y cobran prestaciones sociales como contrapartida, en espacios “como si” (Vecinday, 2019, p. 45), sin alcanzar nunca el estatuto del trabajador.

En este marco, el MIDES desarrolla un “seguimiento de trayectorias personales hacia la construcción de autonomías” (MIDES, 2022, p. 6) que se explicita en Accesos a partir de la exigencia de un trabajo sobre uno mismo como principal respuesta de atención al desempleo, cobrando centralidad el concepto de empleabilidad. Este “seguimiento”, cual ejercicio tutelar sobre el participante, queda a cargo del técnico que se encarga de la derivación, quien además de acarrear con las tareas cotidianas en su espacio de inserción laboral, ahora debe cumplir el rol de coach personal (Cedrés, 2019) que se encarga de la animación y motivación del participante.

Por otra parte, resulta significativo el papel que asume el sector privado en el programa, en tanto es convocado por el Gobierno a demostrar su solidaridad y participar en esta política para “los vulnerables” desde su interés por colaborar con el bienestar social (Baráibar, 2023). Tal como plantean Crespo, Revilla y Serrano (2009), en un contexto de creciente apelación a la responsabilidad individual como legitimadora de la acción pública con componentes de

activación, se deja “a los empleadores demostrar ‘voluntariamente’ su responsabilidad moral” (p. 94).

La segunda fase del programa Accesos deja entrever que las oportunidades de empleo se dan por existentes y se ubican en el sector privado (Baráibar, 2023), por lo que se realiza un llamado a la buena merced de las empresas y se las premia públicamente con el sello de Empresa Madrina a cambio de exoneraciones a los aportes de la seguridad social por sus empleados y al proceso de selección, capacitación y seguimiento que se realiza desde el Estado (Cuiligotti, 2023). “De manera silenciosa, lo privado va moldeando a la política pública, que se adapta a los requerimientos de las empresas” (Baráibar, 2023, p. 256).

Con el diseño e implementación del programa Accesos, el gobierno de turno recalibra el dispositivo, que tenía como antecesor el programa Uruguay Trabaja, con la mayor exactitud posible hasta ahora, hacia los sentidos de la activación en el siglo XXI atravesados por la razón neoliberal. De este modo, se presentan las políticas de atención al desempleo en la actualidad.

Capítulo 4: Neoliberalismo sin tapujos: una mirada sobre las políticas de atención al desempleo de las últimas décadas

En los capítulos anteriores se desarrollaron distintas categorías analíticas, como activación, neoliberalismo, acumulación flexible, precarización, capital humano, que se configuraron como mediaciones que permitieron arrojar luz sobre el fenómeno de las políticas de atención al desempleo en Uruguay y desarrollar una delimitación del objeto como parte de la totalidad social. En el presente apartado se pretenden analizar las expresiones del paradigma de la activación en las políticas en cuestión, buscando identificar continuidades o transformaciones en el tiempo.

Como fue expresado, desde la década de 1970 el neoliberalismo comienza a instalarse como lógica civilizatoria del capitalismo contemporáneo (Dardot y Laval, 2009) y en los años noventa se traduce en medidas económicas y políticas, tanto en la región como en Uruguay. En este momento, el paradigma de la activación realiza un primer avance de influencia en las políticas del país, con importante incidencia de organismos internacionales, y traza el rumbo de lo que serían las políticas de atención al desempleo hasta la actualidad.

Mediante un análisis teórico-reflexivo, es posible identificar que en un primer período, enmarcado entre 1989 y 2004, se sientan las bases de las principales estrategias de activación, en lo que Mariatti (2018) define como el pasaje de la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. Se plantea entonces la centralidad en el individuo al momento de pensar y atender el desempleo, junto a la exigencia de activarse y adecuarse a las nuevas reglas del mercado, mientras este se mantiene impoluto.

Como respuesta al desempleo creciente, las políticas implementadas a finales del siglo XX apuntaron fundamentalmente a la capacitación técnica de los desempleados en función de las necesidades del mercado; el apoyo a microemprendimientos; la exoneración a las empresas contratantes de poblaciones específicas a las que se les exigía formación como contrapartida; la consolidación de propuestas educativo-laborales para los trabajadores empobrecidos, y la tercerización de la gestión en ECAS.

De este modo, se instala un tratamiento de la cuestión del trabajo vinculado a la capacitación técnica para los desempleados recientes, al tiempo que los componentes morales y psicológicos avanzan en la atención a los desempleados de larga duración, especialmente en dispositivos como Projovent, donde se intensifica la intervención actitudinal en función del capital humano del participante. De todos modos, las estrategias desarrolladas dan cuenta de una preocupación por la inserción laboral, al exigir a las ECAS que concreten pasantías en el sector privado para quienes participan en programas educativo-laborales.

En este momento, es posible entrever la introducción de la figura del emprendedor como ideal en el que se basan las diferentes propuestas mencionadas, dando cuenta de los atributos de adaptabilidad, resiliencia y proactividad que debe tener el trabajador que demanda el mercado. Esta figura es promovida y apoyada desde el Estado en su versión de Estado Social Inversor, atravesado por el ethos empresarial.

En un segundo período, ubicado entre 2005-2020, signado por la era progresista, la estrategia de atención al desempleo se dualiza y pasa a tener dos puertas de entrada: MIDES y MTSS, donde, en función de su capital humano, cada desempleado será atendido con repertorios de intervenciones diferenciados. Sin embargo, las estrategias desplegadas mantienen las bases del período anterior y profundizan los componentes de activación alcanzando un nuevo estadio.

Las políticas desarrolladas mantienen la capacitación como componente clave, evidenciado en el caso de INEFOP, y se vuelven más robustas en aspectos transversales que abarcan actitudes y comportamientos vinculados a la cultura del trabajo, sin distinción entre los perfiles de los participantes de los programas. Las exoneraciones a las empresas contratantes se vuelven constantes, al tiempo que continúa la oferta de propuestas educativo-laborales para los trabajadores empobrecidos, bajo la premisa del “trabajo” transitorio como factor socioeducativo. En este marco de despolitización creciente, se les demanda a los participantes una transformación personal, a la vez que se los aleja de la clase trabajadora, para consolidarlos como usuarios de la asistencia que reciben prestaciones sociales y no salario.

Por otro lado, las tareas operativas de los programas educativo-laborales comienzan a realizarse en proyectos de interés público, por lo que se acentúa la inversión de la deuda social (Merklen, 2013). En este sentido, se consolida el acompañamiento psicosocial a medida como estrategia de atención de los trabajadores empobrecidos, asumiendo mayor relevancia el proyecto personal que la inserción laboral posterior al programa. De este modo, ya no son las ECAS las que gestionan estas políticas, sino las OSC con operadores sociales y técnicos de inserción laboral. Además, se introduce la atención en salud odontológica como dimensión estética de la empleabilidad (Mariatti, 2018) y se realizan capacitaciones complementarias en temáticas como género y consumo de sustancias psicoactivas, vinculadas de forma estigmatizante a las poblaciones empobrecidas.

La capacitación como forma de atender el desempleo es expresión de la inmaterialidad que asumen los mecanismos de atención a la cuestión social en la actualidad (Cedrés, 2023). Resulta pertinente destacar las dimensiones que esto puede cobrar cuando las capacitaciones abordan temáticas como la violencia, las desigualdades de género o el consumo de sustancias, ya que se movilizan aspectos personales de los participantes, alcanzando en algunos casos una profundización en lo más íntimo de vida del otro, que da cuenta del tratamiento psicológico y emocional del desempleo.⁵ Desde esta postura no se desconocen los aportes que estas instancias pueden representar en la reflexión y problematización de situaciones colectivas y personales, sino que se reconocen como parte de un tratamiento diferenciado dirigido especialmente a los trabajadores empobrecidos.

⁵ En este sentido, resuenan las palabras de Margaret Thatcher: “La economía es el método. El objetivo es cambiar el alma”.

La referencia al trabajo personal se mantiene durante el tercer momento de las políticas de atención al desempleo, en el período 2020-2023, marcado por la resistencia conservadora a la conquista de derechos sociales. De este modo, el gobierno de la Coalición Multicolor prioriza la autonomía de los individuos frente al Estado y recalibra los dispositivos de atención. Ahora, la estrategia supone, por un lado, profundizar las exoneraciones a empresas privadas que contratan a poblaciones “vulnerables”, y por el otro, la hiperfocalización de las propuestas educativo-laborales.

Los programas del MIDES se centran en las “víctimas” del ajuste estructural (Bentura, 2019) que son identificadas por el ICC. A ellas se les ofrecen dispositivos como Accesos que les proponen una primera intervención desde el Estado para moldearlos de acuerdo a las demandas del mercado, a través de una pasantía y capacitaciones cada vez menos técnicas, aunque más transversales, para luego ponerlos a disposición del sector privado junto a un combo de exoneraciones a las Empresas Madrinas. Este madrinazgo supone beneficios considerables para las empresas, de hasta dos años de exoneraciones y seguimiento de los participantes como recursos humanos a cargo del Estado. La gestión de esta propuesta ya no depende de la sociedad civil, sino que es cargada sobre los hombros de los técnicos del MIDES que derivan a los participantes.

Como se ha expuesto, durante el transcurso del tiempo la activación ha asumido diferentes ropajes, sea en forma de Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional en el programa Projovent, acompañamiento psicosocial en Uruguay Trabaja, como pasantías y capacitación en el programa Accesos. Poniendo en juego el pensamiento dialéctico, se entiende que cada momento o traje específico que asumen las políticas de atención al desempleo contiene y supera al anterior, en el devenir de una realidad en constante movimiento que da cuenta de una procesualidad enmarcada en la historicidad. Desde esta visión, resulta fundamental alejarse del inmediatismo y comprender a las políticas de activación como parte de una totalidad social que, en su interacción, habilita los espacios para asumir formas concretas.

Desde este lugar, se establecieron los rodeos analíticos que llevaron a la comprensión de que, tras un proceso de avance y profundización desde la década de los noventa, la activación se consolida en las actuales políticas de atención al desempleo en su forma más depurada, mostrando su esencia neoliberal sin tapujos. Esto significa que más allá de sus diferentes ropajes, dichas políticas contienen un núcleo esencial que, en la actualidad,

encuentra las condiciones para mostrarse libremente, tanto a nivel de los dispositivos como en lo discursivo, continuando un curso iniciado en los noventa y potenciado en la era progresista.

Ya no se trata del anticapitalismo romántico que permea los discursos del Frente Amplio, que en los hechos plasman políticas profundamente individualizantes del desempleo, sino que se presenta un explícito relato neoliberal donde la política social se adecua cada vez más a los requerimientos de las empresas y el desempleado es exigido a aumentar su capital humano como estímulo ante su dependencia del Estado. Se trata entonces de una perspectiva con componentes neoconservadores y neoliberales que se expresa en las políticas de atención de la cuestión social, asumiendo una nueva versión en la actualidad.

Consideraciones finales

La presente monografía de grado pretendió conocer, caracterizar y analizar las expresiones del paradigma de la activación en las políticas de atención al desempleo del Uruguay de las últimas décadas (1989-2023). Para ello, se emprendió el desafío de desplegar diferentes mediaciones, como parte del acumulado teórico adquirido en el transcurso de la licenciatura, buscando trascender la pseudoconcreción del fenómeno y delimitar las políticas en cuestión como parte de la totalidad social.

Asumiendo tal perspectiva, fue necesario realizar una aproximación a la configuración contemporánea del mundo del trabajo, en el marco de las transformaciones en el patrón de acumulación capitalista y el modo de regulación sociopolítica asociado. En este sentido, fue posible comprender que, tras un período de crisis desde la década de 1970, el capitalismo se reestructura hacia formas de acumulación cada vez más flexibles y lanza una ofensiva contra la clase trabajadora, volviendo cada vez más precarias sus condiciones de reproducción social. En este contexto, se instala el desempleo de larga duración y se convierte en un problema social en las sociedades contemporáneas.

Por su parte, fue posible comprender el rol del Estado en este marco de reestructuración, siendo permeado por el neoliberalismo como nueva razón del mundo (Dardot y Laval, 2009). De esta forma, el Estado Social Inversor (Giddens, 2000), sostiene una intervención centrada en la inversión en capital humano, la autonomía personal y en una

asunción individual de los riesgos, distanciándose de las prácticas propias del Estado de Bienestar.

Al mismo tiempo, el paradigma de la activación resultó fundamental para profundizar en un modo de concebir el problema social del desempleo como un problema del individuo desempleado, donde el núcleo explicativo de su situación se encuentra en sí mismo, en tanto dilemas personales y psicológicos que explican su conducta y destino desde una mirada profundamente despolitizante. La concepción del individuo como capital humano resultó sustantiva a fin de comprender los pilares teóricos que sostienen este paradigma, en el que el concepto de empleabilidad cumple un rol destacado.

En base a estas categorías, se describieron y analizaron las principales políticas de atención al desempleo en Uruguay, en tres rangos temporales delimitados entre 1989 y 2023, que buscaron representar tres momentos de estas políticas en el país y tuvieron como base los aportes de Mariatti (2018). En este sentido, se reconocieron componentes de activación en cada período analizado, en un proceso continuo de profundización y avance desde los noventa hasta la actualidad.

Con la intención de identificar posibles continuidades o transformaciones a lo largo del tiempo, se sostuvo que las políticas de atención al desempleo asumen diferentes ropajes en función de la coyuntura, articulando determinados componentes de activación en lo particular de los dispositivos. Sin embargo, se reconoce un núcleo común en dichas políticas, que en la actualidad se consolida en su forma más depurada, mostrando su esencia neoliberal sin tapujos, tanto en el plano de las políticas ejecutadas como en el plano discursivo.

En el momento actual, los individuos desempleados son cuestionados y responsabilizados por la situación que padecen, desde un Estado que asume los intereses inmediatos del capital y propone moldear a los trabajadores empobrecidos con propuestas educativo-laborales, a partir de un tratamiento psicológico y pedagógico de la cuestión social, para ponerlos a disposición un sector privado que es alabado y reconocido por su acción benéfica al contratarlos. Así, se estimula la no dependencia al Estado y se promueve la máxima dependencia a un mercado en el que se encuentra precarización laboral, reducción del poder de compra del salario real, tercerizaciones e inestabilidad.

Desde el paradigma de la activación, se inician procesos de transformación personal de los trabajadores empobrecidos, los que muchas veces se acompañan desde el trabajo social,

aunque en el afuera las condiciones nada han cambiado. La construcción de alternativas posibles que aporten al desarrollo de procesos colectivos transformadores, resulta tan necesaria como ineludible.

En tiempos desafiantes para la clase que vive de su trabajo, incluidas las propias trabajadoras sociales, esta monografía pretende aportar a la reflexión crítica enmarcada en la historicidad de la situación actual, buscando reforzar un posicionamiento desde la profesión coincidente con su proyecto ético-político. En definitiva, la producción de conocimiento al respecto será clave para continuar pensando la cuestión social desde una mirada que trascienda lo aparente, una mirada que sigue teniendo el desafío de no olvidar la lucha de clase.

Bibliografía

- Acosta, M. (2018.). *Transformaciones en el mundo del trabajo en Uruguay: la gestión en el sector de software a medida*. EN: Revista de Ciencias Sociales, n. 43, pp. 79-94.
- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo: Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Ed. Herramientas.
- Antunes, R., & Pochmann, M. (2008). La deconstrucción del trabajo y la explosión del desempleo estructural y de la pobreza en Brasil. CLACSO.
- Antunes, R. (2009). Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo). En J. C. Neffa, E. de la Garza Toledo y L. Muñoz Terra (Comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (Vol. 1, pp. 29-44). Buenos Aires: CLACSO
- Antunes, R. (2018). *O privilégio da Servidão: O novo proletariado de serviços na era digital*. Boitempo.
- Antunes, R. (2019). El Nuevo Proletariado de Servicios. *La Alianza GlobalJus Semper*, junio de 2019.
- Antunes, R. (2020). Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da Indústria 4.0. En R. Antunes (Ed.), *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. Boitempo.
- Arriba, A., & Pérez, B. (2007). La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Revista Política y Sociedad*, 44(2).
- Baráibar Ribero, X. (2022). Yo te avisé y vos no me escuchaste: pobreza y desigualdad en tiempos de pandemia en Uruguay. *Propuestas Críticas en Trabajo Social - Critical Proposals in Social Work*, 2(3), 31-50. <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2022.63606>
- Baráibar Ribero, X. (2023). Herramientas y oportunidades: la apuesta del gobierno uruguayo para la superación de la pobreza. *Revista Temas Sociológicos*(33), 225-261.
<https://doi.org/10.29344/07196458.33.3601>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (Coords.). (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial*. FCS-UDELAR Montevideo.

- Bentura, J. P. (2015). ¿Pobres, vulnerables o trabajadores pobres? Las paradojas de las políticas de integración social. En *XIV Jornadas de Investigación: Uruguay a tres décadas de la restauración democrática*.
- Bentura, J. P. (2019). La activación: expresión ideológica de la autocracia burguesa. En J. P. Bentura & Vecinday (Eds.), *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación* (pp. 53-77). Udelar.
- Bentura, J. P., Lacaño, C., & Mariatti, A. (2019). Apuntes sobre los límites del emprendedurismo en la era progresista: todo lo que es pasivo se activa en el aire. En J. P. Bentura & Vecinday (Eds.), *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación* (pp. 107–133). Udelar.
- Bröckling, U. (2013). *El self emprendedor*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Brown, B., & Vignolo, A. (2013). El proceso de activación de las políticas públicas de empleo, un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay en el período 2000-2012. Recuperado de https://aset.org.ar/congresos-antteriores/11/ponencias/p14_Brown.pdf
- Brown, M. (2019). Paradigma de activación y políticas sociales en América Latina. *Relacso. FLACSO*, ISSN: 2304-179X.
- Campos Ríos, G. (2003). Implicaciones del Concepto de Empleabilidad en la Reforma Educativa. *Revista Aportes*, 3(23), 101-111.
- Carballo, Y., & Vecinday, L. (2019). Activación y capital humano en las políticas de combate a la pobreza: un maridaje de enfoques. En J. P. Bentura & Vecinday (Eds.), *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación* (pp. 91-114). Udelar.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Editorial Manantial.
- Castel, R. (2014). De la protección social como derecho. En R. Castel & N. Duvoux (Eds.), *El porvenir de la solidaridad* (pp. 7-20). Nueva Visión.
- Cedrés, E. (2023). *Los dueños del éxito: Una mirada sobre el management empresarial y su vínculo con la política social uruguaya, en el marco de las transformaciones del mundo del trabajo*. [Tesis de posgrado, Udelar, FCS]. Udelar.
- Cedrés, E. (2019). De la historia sin motor: apuntes sobre la despolitización de la matriz de protección social durante la era progresista. El caso del programa Uruguay Trabaja. En J. P. Bentura & Vecinday (Eds.), *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación* (pp. 165-183). Udelar.

- Crespo, E., Revilla, J., & Serrano, A. (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. *Psicoperspectivas*, VIII(2), 82-101.
- Crespo, E., & Serrano, A. (2012). La psicologización del trabajo: la desregulación del trabajo y el gobierno de las voluntades. En *Revista Teoría y crítica de la psicología*, V(2), 33-48. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5895477>
- Crespo, E., & Serrano, A. (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universidad Psychologica*, 12(4), 1111-1124.
- Cuiligotti Bastos, A. (2023). Accesos a la activación: la presencia del discurso de la Activación en el Programa Accesos [Tesis de grado, Udelar, FCS]. Udelar.
- Custodio, L. (2021). ¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI? Políticas sociales del Frente Amplio ante la vulnerabilidad en Uruguay (2005-2020) [Tesis de grado, Université de la Sorbonne Nouvelle - Paris III; Universidad de la República (Montevideo)].
- Dardot, P., & Laval, C. (2009). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Editorial Gedisa.
- Fernández Módena, C. (2022). Triunfa el Neoliberalismo: ¿el individuo "protagonista" y "dueño" de su destino? [Tesis de grado, Udelar, FCS]. Udelar.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica* (1.ª ed. en español). Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, A. (2000). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Ed. Taurus.
- Hayek, F. (2006). *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión*. CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- Heredia, V. (2014). *Desempleo juvenil y políticas de empleo - formación: una mirada crítica a un programa de INEFOP-PROJOVEN* [Tesis de grado, Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social].
- Hobsbawm, E. (1999). *Historia del siglo XX*. Argentina: CRÍTICA – Grijalbo Mondadori, S.A.
- Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. Grijalbo.
- Lasida, J., & Pereira, J. (1997). Projovent: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado. *Boletín CINTERFOR*, n.º 139-140.
- Lojkine, J. (1995). *La revolución informacional*. Cortez Editora.

- López Ruiz, O. (2007). Ethos empresarial: el "capital humano" como valor social. *Revista Estudios Sociológicos*, 25(74), 399-425. México.
- López, N. (2021). Entre la autonomía y la desposesión. El trabajo en plataformas digitales de reparto en Uruguay, entre 2018 y 2021 [Tesis de grado, Udelar, FCS]. Udelar.
- Mandel, E. (1990). *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. Ed. Ensaio.
- Mariatti Acosta, A. (2016). Política Social y Despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada [Tesis de grado, FCS, Udelar].
- Mariatti Acosta, A. (2018). De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay. [Tesis de doctorado, Universidad de la República, Montevideo].
- Mariatti, A., & Pérez, G. (2019). El «paradigma de la activación» como sesgo reificante en la atención al desempleo. *Fronteras*, 12, 24-35.
- Mariatti, A. (2020). La atención al desempleo, de la responsabilidad pública a la activación individual. *Revista Frontera*, n.º 10, 99-114
- Marrero (2021). Uberización del trabajo, la era de la precarización digital en el capitalismo de plataforma. Recuperado de <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/08/Uberizacion-N.-Marrero.pdf>
- Marx, K., & Engels, F. (1998). *El manifiesto comunista*. Madrid: Ed. Solaris.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Paidós, pp. 45-86.
- Moreno, L., & Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del Bienestar y activación.
- Netto, J. P. (2012). Crise do capital e consecuencias societárias. *Serviço Social e Sociedade*, n.º 111.
- Sarachu, Gerardo (1998). “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: experiencias en el sindicalismo uruguayo”. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social.
- Srnicek, N. (2018). Capitalismo de Plataformas. En N. Srnicek (2017), *Capitalismo de Plataformas* (Capítulo 2, pp. 39-86). Caja Negra Editora.
- Supervielle, M., & Pucci, F. (2008). El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX. *El Uruguay del siglo XX*. Banda Oriental y Departamento de Sociología de la FCS Udelar.

Vecinday, L. (2014). Protección social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan Caif (2003-2009) [Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR].

Vecinday, L. (2019). Algunas claves para interpretar el papel y los sentidos de la política socioasistencial en el siglo XXI. En J. P. Bentura & L. Vecinday (Eds.), *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación* (pp. 53-77). UdelaR.

Fuentes

Americas Sustainable Development Foundation. (2020). Diagnóstico general: nivel de desarrollo de la Industria 4.0 en Brasil, Chile, México y Uruguay. Recuperado de https://www.ctcn.org/system/files/dossier/3b/Entregable_51_20201123_CTCN.pdf

CEPAL/OIT (2014). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe n.º 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Naciones Unidas.

Etcétera. Centro de Estudios (2023). Investigación para el monitoreo de la Matriz de Bienestar. Etcétera Centro Estudios. Recuperado de <https://www.etcetera.uy/post/investigaci%C3%B3n-para-el-monitoreo-de-la-matriz-de-bienestar>

Instituto Cuesta Duarte (2023). Análisis del mercado de trabajo. Segundo trimestre 2023. Recuperado de <https://www.cuestaduarte.org.uy/documentos/analisis-del-mercado-de-trabajo-segundo-trimestre-2023>

Instituto Nacional de Estadística. (2020). Boletín Técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingresos. Año 2019. Recuperado de <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%202019.html>

Instituto Nacional de Estadística. (2021). Boletín Técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingresos. Año 2020. Recuperado de https://www3.ine.gub.uy/boletin/informe_pobreza_2021.html

Instituto Nacional de Estadística. (2023). Boletín Técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2022. Recuperado de

<https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2022/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%202022.html>

Instituto Nacional de Estadística. (2024). Boletín Técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2023. Recuperado de <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2023/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%20anual%202023.html>

Ministerio de Desarrollo Social. (2011). Programa Uruguay Trabaja Edición 2009. Resultados de la Evaluación. Informe Final. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61588/1/uruguay-trabaja.-informe-de-resultados.-encuesta-pannel.-2009.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social. (2021). Análisis de impacto del programa Uruguay Trabaja. Informe Final Convenio MIDES-FCEA/UDELAR. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/analisis-impacto-del-programa-uruguay-trabaja-informe-final-convenio>

Ministerio de Desarrollo Social. (2021). “Cupo MIDES” en empresas. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/cupo-mides-empras>

Ministerio de Desarrollo Social. (2022). Acciones para la Construcción de Autonomías. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/acciones-para-construccion-autonomias>

Ministerio de Desarrollo Social. (2023). Red de Oportunidades. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/campanas/red-oportunidades>

Ministerio de Desarrollo Social. (2023). Programa Accesos. Edición 2023. Documento de diseño. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-ac>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2022). Programa Colectivos Vulnerables. Recuperado de

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/comunicados/programa-colectivos-vulnerables>

Organización Internacional del Trabajo. (2005). *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. ISBN 92-2-317102-4

Presidencia de la República, Uruguay (2 de mayo de 2023). Edición 2023 del programa Accesos ofrecerá oportunidades laborales y capacitación a 3.000 personas. Recuperado de

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/edicion-2023-del-programa-accesos-ofrecera-oportunidades-laborales>

Uruguay. Ley n.º 16.320. Recuperado de

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16320-1992/324>

Uruguay. Ley n.º 18406. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18406-2008>

Uruguay. Ley n.º 19.997. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021>

Anexo

1. Árbol de problemas - Diseño del Programa Accesos (MIDES)

