UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Condicionantes institucionales de la eficiencia de las políticas activas de trabajo en Uruguay

Gloria Canclini

Índice.

1.Introducción.....2

2. Efectos de las orientaciones de los organismos financieros internacionales sobre las políticas económicas.....3

3. El retorno al interés por el Estado 6

3.1. Algunos argumentos sobre la función e influencias de las instituciones.....8

4. Algunas caracterizaciones sobre las Políticas Públicas y las capacidades estatales.....13

4.1. Las Políticas del Mercado de Trabajo 15

4.2. Las Políticas activas de Mercado de Trabajo en Uruguay.....16

5.Comentarios finales.....31

6. Bibliografía 39

7. Siglas 41

1. Introducción

Este trabajo se inscribe en el retorno al debate sobre Estado como actor e institución ("estructura estructurante"), que influye en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales. En este sentido, y como señala Skocpol (1989), a partir de la década de los '80, ha habido un viraje en el interés de las ciencias sociales comparativas por el "Estado", ya sea como objeto de investigación o como algo a lo que se recurre para explicar consecuencias de interés, lo cual contrasta con la postura predominante en la ciencia política norteamericana hasta los años '50, así como con la visión que prevaleció inmediatamente después de la crisis del Estado Benefactor.

En la década de los noventa se iniciaron procesos de ajuste, apertura y liberalización económica que obligaron a los Estados a poner en marcha reformas orientadas a adaptarse a las exigencias del nuevo contexto internacional de la globalización. Los impactos producidos por dichos procesos en economías caracterizadas por Przeworski (1993) de "capitalismo pobre", con alta inflación, industrias obsoletas, déficit públicos, alto desempleo, burocracias públicas ineficientes y sobredimensionadas, deuda externa voluminosa, etc. interpelan no sólo la actual estructura del aparato del Estado, sino también a otros actores tales como los Partidos Políticos y las Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG´s).

Emergen en ese contexto diseños institucionales que implican conformación de nuevos actores y cambios en la distribución del poder y en las lógicas de interacción entre Estado, sociedad civil y mercado. Es en ese clima que se verifica una vuelta a la revalorización del rol de las instituciones- particularmente - del Estado.

Partiendo del supuesto de que el Estado es un actor relevante en la definición de las políticas públicas y teniendo en cuenta que en la institucionalización de esos cambios, cobran un rol importante las capacidades estatales, el objetivo de este trabajo es explorar las capacidades estatales en un campo específicos de políticas públicas en el Uruguay - las Políticas Activas de Mercado de Trabajo desarrolladas en el período comprendido entre 1992 y 2000

Si bien en este debate, deben atenderse las cuestiones vinculadas a la autonomía del Estado y a su influencia en el contenido y funcionamiento de la política; nos centraremos en la capacidad de las instituciones del Estado para seguir modalidades de política concretas. Para ello se buscaron los antecedentes que originaron este tipo de políticas en estudios sobre el tema, informes de consultoría y opiniones de informantes calificados.[1]

[1] Las opiniones que se citan fueron recogidas por la autora de esta investigación, en el marco de actividades desarrolladas en la Dirección Nacional de Empleo.

El trabajo se articula en cuatro sesiones, en la primera sesión se describe someramente la significación del giro de las políticas económicas a partir de los lineamientos surgidos del Consenso de Washington y particularmente sus impactos en el Mercado Laboral en Uruguay. En la segunda se revisan- desde la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo- argumentos sobre la importancia de las instituciones y en particular del Estado. A partir de aquí, el trabajo se centra en la descripción de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Dirección Nacional de Empleo- y en la cuarta sesión se realizan comentarios acerca de las condicionantes a que se ven sometidas las capacidades estatales de esta estructura institucional.

2. Efectos de las orientaciones de los organismos financieros internacionales.

Los procesos de mundialización y regionalización de los mercados y flujo de capitales, la conformación de bloques regionales, las estructuras políticas supranacionales y los organismos multinacionales, inscriptos en el marco del giro liberal de las políticas económicas, que caracterizaron el último tramo del siglo XX, han tenido impacto en la organización y capacidades de los Estados nacionales en lo que hace a la formulación y definición de orientaciones y regulaciones económicas, políticas, culturales y sociales.

En Uruguay, el déficit fiscal y el endeudamiento externo generaron presiones para reducir el tamaño y el costo del Estado, de modo que al igual que el resto de América Latina, las políticas económicas que debieron instrumentarse, no han sido ajenas a los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, especialmente del FMI.

Críticamente J.Stiglitz da cuenta de la desviación del Fondo Monetario Internacional (FMI) respecto a sus objetivos originales. "*El FMI, fue fundado sobre la orientación keynesiana, que admitiendo los fallos del mercado, postulaba que los Estados deben intervenir con políticas económicas expansivas, subir el gasto, bajar los impuestos o reducir las tasas de interés para estimular la economía.* [2] El Consenso de Washington, marcó una inflexión en esa orientación original. A partir de Tatcher y Reagan, ha sido utilizado como instrumento para imponer un giro hacia la ideología de libre mercado, condicionando a los países mediante su asistencia financiera, al recorte del gasto, abatimiento del déficit, aumento de los impuestos o de los tipos de interés, desvirtuándose su propósito original. "*No hizo lo que supuestamente debía hacer: aportar dinero a los países que atraviesan coyunturas desfavorables para permitirles acercarse nuevamente al pleno empleo* [3].

[2] Stiglitz, 2002
[3] Ibidem

Muchas de las ideas incorporadas al Consenso, fueron desarrolladas a partir de la pérdida de control de los Gobiernos de América Latina sobre sus economías, dando lugar a procesos inflacionarios. Los flujos globales de inversión, comercio e información modificaron el contexto internacional, haciendo a las economías más interdependientes y modificando también los equilibrios políticos internacionales. La participación a escala mundial de actores tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el FMI y el Banco Mundial (BM), entre otros, impacta en la capacidad de actuación de los Estados Nacionales.

De esta forma," *los procesos nacionales de decisión se vuelven más permeables a la influencia de las decisiones de estos actores. Los Estados dejan de ser las únicas unidades políticas para resolver los problemas políticos, sociales y económicos clave o para dirigir y coordinar con efectivo control el amplio espectro de instituciones públicas. Su actuación se ve crecientemente influida, y a veces determinada, por instituciones u organismos de alcance internacional.* [4]

Las políticas de " libertad de mercados" propugnadas por los organismos multilaterales, se orientaron a asegurar equilibrios macroeconómicos y a enfrentar la crisis fiscal del Estado, pero fueron incapaces de crear las condiciones para un desarrollo sostenible y hacer frente a los problemas de la pobreza y la desigualdad. En tanto las economías más desarrolladas crecieron sobre la base del proteccionismo selectivo, las políticas económicas derivadas de esta orientación, forzaron a las economías en desarrollo a abrirse al mercado internacional, obligando a las incipientes estructuras industriales a competir con productos importados provenientes de industrias muy vigorosas. Los efectos fueron negativos, tanto desde el punto de vista económico como social. Se han destruido empleos sistemáticamente, en virtud de que las políticas recomendadas por el FMI para ser aplicadas en los países subdesarrollados, no eran las apropiadas para economías de países en los primeros estadios del desarrollo o en las primeras fases de transición.

En el caso de Uruguay, "durante los noventa tuvo lugar una profundización de la liberalización comercial y financiera comenzada en los setenta. Se produjo una marcada reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, y a partir de enero de 2000 se eliminaron los aranceles para el comercio intrarregional en a partir de la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Estos cambios, junto con la apreciación cambiaria causada por la política anti-inflacionaria, produjeron importantes modificaciones en la estructura productiva del país. El sector industrial disminuyó su participación en el PBI global, que pasó de 26.5 en 1990 a 13.6 en 2002. La contracara de este proceso es el incremento en la participación de los sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones, bienes inmuebles y servicios a las empresas, cuya participación en el empleo total pasó de 29% en 1990 a 37% en 2002). Aunque las

consecuencias de estas transformaciones sobre el mercado de trabajo habrán de analizarse más adelante, es posible afirmar -según concluyen estudios especializados- que en Uruguay al igual que en la mayoría de los países de la región, los actores sociales protagonizan una fase histórica caracterizada por transformaciones, incertidumbre y crisis habida cuenta que la apertura comercial tuvo lugar antes del tendido de redes de seguridad. Quienes perdieron su empleo, se vieron arrastrados a la pobreza, incluso quienes conservaron sus puestos de trabajo, fueron golpeados por una sensación de inseguridad. Las medidas adoptadas para la estabilización de la economía han impactado fuertemente en el mercado de trabajo, alcanzándose niveles de desempleo alarmantes, que amenazan los medios de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad. No sólo no se dio el crecimiento prometido, sino que la miseria fue la consecuencia de la liberalización.

En términos generales, el nuevo paradigma neoliberal que comenzó a aplicarse- según lo señala Fernando Lema [5]- se sustentó en el supuesto de que el retorno al mercado para la asignación eficiente de los factores productivos, sería la base para facilitar el progreso económico y social. Sin embargo, estas ideas impulsadas desde los países de capitalismo moderno, habrán de tener impactos negativos para aquellas sociedades que se han incorporado tardíamente a este sistema. Mientras que los países desarrollados ya habían organizado en el siglo XIX su sistema industrial, sustentado por un sólido desarrollo científico- tecnológico, el continente americano, por ejemplo no era más que una vasta reserva extractiva de recursos naturales. Este rezago habría de provocar brechas que resultarían en un problema crónico para la región " A pesar del aumento de la riqueza mundial y con el desarrollo de la globalización económica, las diferencias entre los países más ricos y más pobres aumenta de una manera importante [6]. El informe anual del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, Human Development Report, http:// www.undp.org,2000) muestra que en 1960 el 20% de los ciudadanos del mundo ganaba 30 veces más que el quinto más pobre. En 1990, esa diferencia se duplica, y en 1999 es 86 veces más. En menos de cuarenta años se triplicó la desigualdad entre las personas".[7]

---

[4] Proyecto BID-PNUD " Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización: Un Análisis Comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay"

[5] Lema Fernando; expresiones extraidas de :Sociedad del Conocimiento: ¿Desarrollo o dependencia?, Trabajo, Género y ciudadanía en los pises del Mercosur, OIT- CINTERFOR, 2001

[6] Si la globalización pretende generar un área de acción económica mundial en un mercado de productos cuyo valor tecnológico es cada vez más avanzado, los paises sin posibilidades de generar conocimiento no pueden ser competitivos. Como resultado de esta evolución desigual, las riquezas se concentran entonces en un pequeño número de países, de empresas y de personas. Los paises de la OCDE disponiendo apenas del 19% de la población mundial reciben el 58% de las inversiones extranjeras y producen el 71% de los intercambios mundiales de bienes y servicios. La brecha es aún más notoria en los productos tecnológicamente avanzados, como Internet, donde la distancia que separa los diferentes niveles de desarrollo es más significativa: el 91% de los usuarios de Internet reside en los paises de la OCDE. Pero además, el 93.3% de los usuarios de Internet se encuentra dentro del 20% más rico del planeta, mientras que el 0.2% del 1/5 más pobre accede a estos servicios."[6]

[7] Ibidem

3. El retorno al interés por el Estado.

La constatación del bajo desempeño del aparato productivo y la "selección adversa" que este nuevo paradigma trajo consigo, comienzan a producir nuevas visiones del desarrollo. Frente a los problemas surgidos, se comienza a instalar en el debate internacional el gran desafío de construir diseños institucionales donde converja el Estado, el mercado y la sociedad civil para lograr desarrollo económico y social.

En la aplicación de las políticas neoliberales, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa se aprecia un gradual y permanente cambio en la gestión del Estado, "...poniendo especial énfasis en el aumento de la eficiencia, mediante la introducción y desarrollo del mercado y de la lógica gerencial privada aplicada a los servicios públicos, el traspaso de funciones a empresas y organizaciones privadas y la concentración del aparato estatal en las funciones de contratación, regulación y control.[...] [8] En el debate actual en torno al concepto de governancia (Pierre,2000, Peters/Pierre 1998, Narbondo y Ramos 2001) que surge de la experiencia práctica y de la reflexión académica de dos décadas de reformas estatales.[...] se plantea la cuestión central de la reconsideración y revalorización de las capacidades de acción del aparato estatal central en función de que pueda cumplir efectiva y eficazmente, no sólo los roles de regular la competencia y controlar el gasto, sino también el de conducir y coordinar el sistema de servicios públicos hacia el interés general y regular los aspectos procedimentales que establecen obligaciones y garantías de transparencia, equidad y universalidad [9]. Esta responsabilidad no puede ser abandonada por el aparato estatal, ya que es la institución y actor que tiene la legitimidad para expresar el interés general (ya que es conducido por los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía) y el deber de actuar en función de rendir cuentas por ello. Y por lo tanto

[8] En el modelo orientado a la lógica de mercado, New Public Management (NPM), los temas centrales son la eficiencia, la flexibilidad organizativa, la competencia y el desarrollo de quasi-mercados, la sustitución del ciudadano por el cliente, etc., propio de las reformas de primera generación. Según Narbondo y Ramos (2001: 128) este enfoque se caracteriza por asimilar la gerencia del sector público con la gerencia empresarial privada, poniendo énfasis en la necesidad del paso de una cultura administrativa hacia una cultura empresarial en el sector público. De esta forma, el Estado debe garantizar la competencia, a la vez que al quedar sustituida la relación de autoridad jerárquica por la relación de contractualización, el Estado ya no puede intervenir por via de autoridad para conducir y unificar las estrategias del conjunto de las agencias hacia objetivos comunes. El modelo de redes, - otra de las modalidades de conducción- por su parte, hace referencia a "una forma de conducción social basada en la interacción de actores entre actores autónomos privados y públicos, que producen un consenso negociado" como base de la coordinación de politicas (Ibidem: 137): "el Estado descentraliza la formulación y prestación de servicios públicos, traspasándola a organizaciones autónomas, que pueden ser empresas privadas, ONG, e incluso agencias estatales semi-autónomas. La prestación pasa a hacerse directamente por estas unidades autónomas, con mayor flexibilidad para responder a demandas especificas, lo que incluye una mayor libertad para definir sus servicios y la estrategia de gestión. Esto implica a su vez, que la propia formulación, ya no es monopolizada por el Estado, sino que éste define las mismas en una negociación con las agencias autónomas" (Ibidem).

[9] Como también señalan Narbondo y Ramos (2001), la aplicación de la lógica del NPM y de redes a la administración también mostró sus limitaciones, principalmente en lo que refiere al control, coordinación y conducción de las políticas. Así por ejemplo, los dos modelos son acusados de producir un sistema "fragmentado" en el cual el Estado ya no controla de la misma forma que antes la coordinación de las políticas evitando superposiciones y articulándolas en función del bienestar del conjunto. Ahora, *"el Estado pierde capacidad para imponer su visión de conjunto"*, ya que debe adaptarse a "negociaciones especificas" (caso a caso) en el modelo de redes, y está supeditado al "micromanagment" que impone el NGP[9]. El micro-management significa que las agencias con las cuales el Estado contrata, están orientadas a la satisfacción de su sector particular, lo cual supone un déficit respecto al "macro-management" que implica la coordinación del conjunto de esas agencias en función del interés general y de la satisfacción del conjunto de las demandas sociales (Narbondo y Ramos 2001: 134).

no puede abandonar tampoco la responsabilidad de desarrollar y poner en práctica las capacidades necesarias para cumplir esos roles. [...] *la construcción del Estado central de cumplir su responsabilidad como conductor y garante de la orientación, del sistema de servicios públicos en función del interés general, [...] depende en gran medida de la construcción de un cuerpo de funcionarios articulado con los representantes políticos, con instrumentos, capacidades, obligaciones e incentivos para pensar y actuar en función del interés del conjunto de los ciudadanos."*[10] De esa forma como lo sostiene Castell (2001), el Estado tiene que desarrollar nuevas capacidades para cumplir viejas funciones.

Por tanto, para hacer frente a la modernización y a la apertura se requiere de un "buen gobierno", eficiente en la administración del impacto de esos cambios, y eficaz en la generación de condiciones para la participación de la sociedad civil. *El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores que es la única fuente verdadera de aprendizaje, habilidad para la interacción y conducción colectiva.* [11] Se ha visto que el desarrollo ya no es sólo cuestión de creación libre del mercado, de promoción de inversiones, y de adopción de medidas macroeconómicas correctas. El desarrollo económico se inscribe en el marco de instituciones sociales y de valores. Por ende también reivindica el rol estatal en el desarrollo humano[12] . *El desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales de pensar, los modos tradicionales de tratar la educación y la salud, los métodos tradicionales de producción...., hacia formas y vías más modernas.*[13]

En Europa, el problema del desempleo ha ocupado la agenda de los Gobiernos, habida cuenta que conjuntamente con el crecimiento económico se ha verificado un crecimiento de las tasas de desempleo. En el documento conocido como "Libro Blanco" se aborda la problemática, en el entendido que el trabajo es un factor de integración, y que conjuntamente con la competitividad, la economía debe perseguir la meta de crear empleos.

La profundización de las brechas sociales ambientadas en la crisis de empleo, hace suponer un impacto en la calidad y estabilidad de la democracia. De ahí surge la necesidad de analizar las formas de articulación entre el Estado y los actores sociales.

---

[10] Narbondo ,Pedro y Ramos, Conrado; " La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista". Uruguay la Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985- 2000), Ed. Banda Oriental, 2002.

[11] Prats, Joan; Nueva Sociedad, No. 160

[12] Ibidem

[13] Stiglitz, citado Joan Prats; Nueva Sociedad No. 160

3.1. Algunos argumentos sobre la función e influencia de las instituciones. El rol del Estado.

Como señala Skocpol (1989) hasta la década del '50, los enfoques dominantes en las ciencias sociales partían de una visión socio-céntrica para explicar la formulación e implementación de las políticas públicas. Así por ejemplo, para las teorías pluralistas las decisiones políticas eran producto de la lucha de grupos de interés por imponer sus preferencias. El Estado era considerado como una simple arena en la cual esas luchas se desenvolvían:

> "Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. (...) El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente (...)" (Ibidem: 76).

También el marxismo, aunque desde otro ángulo, no concibe al Estado como un actor con capacidad de acción propia, sino como el reflejo de la clase dominante: la que controla los medios de producción capitalista.

Sin embargo, a partir de la década del '60, comienza a desarrollarse un nuevo interés por las instituciones (entre ellas el Estado) y su influencia en el sistema socio-político. Para una gama de autores y escuelas, las instituciones y la organización formal de la vida política y social sí afecta los comportamientos individuales y colectivos, constriñendo opciones u orientando alternativas de acción.

Pero aunque el nuevo institucionalismo comparte el interés por las instituciones, no es una corriente homogénea, por lo que la pregunta ¿hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político? obtiene diferentes respuestas en cada una de las variantes del institucionalismo.

Por ejemplo, el institucionalismo racionalista se centra en los actores y concibe a las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Shepsle, 1989) Bajo esta perspectiva, el comportamiento de cada actor es una respuesta al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis 1990, citado en Bertranou 1995: 237).

Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de éstos. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear reglas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, y esto podría favorecer la transformación de la organización o de la conducta de los actores. En esta corriente se destaca el racionalismo clásico, para el cual los agentes actúan tratando de maximizar su función de utilidad.

Por su parte, para el institucionalismo culturalista o socio-histórico las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condicionará su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios le otorgan un papel central al legado institucional (*path dependence*) sobre las decisiones políticas.

Desde esta perspectiva, la unidad de análisis no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones. Así se le otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. La explicación que ofrecen los autores de esta corriente sobre el comportamiento individual, se basa en argumentos culturales y organizacionales. Los individuos pertenecientes a esas instituciones, mediante procesos de socialización, aprenden a seguir el comportamiento apropiado, y así obedecer normas institucionalizadas, lo cual les permite una simplificación de la realidad y tomar decisiones de manera mucho más sencilla y adecuada.

La clave de la perspectiva del análisis neo-institucionalista en cualquiera de sus variantes, radica en el reconocimiento de la influencia de las instituciones en el resultado político, constituyendo un contrapeso a la libre actuación de individuos racionales. En ese sentido, se sostiene que las decisiones son la respuesta a incentivos institucionalistas y hacen énfasis en el impacto causal de las instituciones. Este debate sobre las determinantes institucionales, ha generado algunos hallazgos significativos que ofrecen una base sólida para describir el proceso de elaboración de las políticas públicas.

En casi todos los casos en que se dieron grandes cambios económicos y sociales a nivel internacional, se han originado problemas en las sociedades relacionados con su adaptación al cambio y se ha puesto a prueba su capacidad para generar estructuras y medidas políticas capaces de hacer frente a ese nuevo contexto. Uno de los aspectos interesantes a abordar desde el análisis politológico, es la capacidad de adaptación y persistencia que presentan los diferentes sistemas que integran una sociedad frente a las tensiones internas y externas a que se ven sometidos. Cuando hablamos de tensión no sólo hacemos referencia a crisis o acontecimientos importantes que pueden impactar fuertemente en un sistema, sino también a cuestiones que se presentan habitualmente en la micropolítica.

Para empezar, se reconoce la centralidad del proceso mediante el cual los gobernantes electos por una sociedad transverzalidada por una pluralidad de valores y objetivos, toman decisiones a través de instituciones democráticas. "Después de todo, entre otras cosas, la política consiste en la toma de

decisiones legalmente válidas, y el poder de tomar decisiones le pertenece a autoridades democráticamente electas que gobiernan de acuerdo con las reglas de las instituciones democráticas.."[14]

De ahí la importancia de tener en cuenta la actuación del Estado. El propio Banco Mundial, señalaba en los ´80, que los problemas de sus clientes se debían no sólo a las medidas adoptadas, sino también a deficiencias institucionales susceptibles de corregirse en el largo plazo. La respuesta no está en el desmantelamiento del Estado, sino en su reconstrucción[15]

Por qué el Estado? En primer lugar, porque tiene a su disposición un conjunto de medios pertinentes, (poder monopólico en un territorio determinado, recursos económicos, disponibilidad de personal, etc), que le confieren capacidades para alcanzar un objetivo concreto en áreas de actuación política.
Si bien la variedad de actores que participan en el escenario público, refuerzan la idea de que la elaboración de políticas surge de una diversidad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que se conectan, discuten y buscan solucionar los problemas políticos; el Estado puede formular y perseguir objetivos que no sean un reflejo de los intereses y demandas de grupos o clases sociales, manteniendo su predominancia y competencia dentro de los procesos políticos a través de los tradicionales canales de representación vertical. [16] Razón por la cual aún bajo el supuesto del institucionalismo racionalista, la intervención del Estado garantiza la preservación del interés general.

En segundo lugar, porque ante las consecuencias de la profundización de la globalización aunque "*el Estado nación parece atrapado entre las exigencias contradictorias de la operativa global y la legitimidad nacional(...) la experiencia de la última década demuestra que el Estado sigue siendo un importante agente de intervención estratégico en los procesos económicos, aún en su dimensión global* [17], por lo tanto, el Estado estaría llamado a cumplir un papel central en la conducción y manejo del impacto de estos cambios.

El concepto de Estado va más allá que el de gobierno. Abarca una dimensión institucional (sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos, coercitivos), que no sólo trata de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil.

---

[14] Munk, Gerardo; Política y Gobierno, Vol.XI.No. 2, II Semestre de 2004
[15] Evans, Peter; 1996
[16] Narbondo y Ramos 2001: 145). " el mantenimiento y revalorización del papel del Estado central en la financiación, control, elaboración y conducción de las políticas públicas se basa en que aún en el proceso más negociado, este no es un actor más, sino el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y de expresar el interés general. En primer lugar, porque dispone de una maquinaria administrativa con presencia en el conjunto del territorio nacional. En segundo lugar, porque esa maquinaria responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadania" .
[17] Castells, Manuel; ponencia presentada en Seminario, San Pablo,1998.

En los estudios sobre políticas públicas, se emplea el concepto de "instrumento de actuación política" para referirse a los mecanismos institucionales, cuya aplicación a un conjunto determinado de asuntos es utilizado por el Estado para resolver determinadas cuestiones. En definitiva el Estado es el principal instrumento de que disponen los ciudadanos para *controlar la globalización en función de sus valores e intereses.*[18] Esta perspectiva parte del supuesto de que el Estado tiene capacidad para cambiar el comportamiento de los diversos agentes o para oponerse a sus exigencias, o bien para transformar determinadas estructuras y el grado de compromiso con unos objetivos de actuación política claros, capacidades técnicas, aptitudes de supervisión y control, entre otros aspectos.

Para el caso uruguayo, si bien el Estado ha tenido una autonomía relativa, basada en un elenco político profesional, y en un sistema de partidos inclusivo de los diversos sectores de la sociedad, debe reconocerse que, los actores de la sociedad civil y del propio Estado también cuentan en la definición de objetivos y en la implementación de políticas. Por ello resulta útil reconocer que los mecanismos de gobierno no se basan exclusivamente en los recursos de las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas. La existencia de otros actores que manejan recursos de poder, implica que para alcanzar determinadas metas se tienen que intercambiar estos recursos y negociar propósitos comunes. El resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes, sino también por las reglas del juego, el contexto del intercambio y los lazos interpersonales. Para ello es necesario considerar la actuación y estrategias de actores públicos y privados- grupos de interés y grupos de acción política- su interacción y las condicionantes del contexto, que los agentes no controlan pero sí interpretan. Se entiende por grupos de interés, aquellos que representan las relaciones de producción (industria, comercio, finanzas, trabajo, agro, etc) y a la burocracia estatal; en tanto que por grupos de acción política, se consideran a los partidos políticos y a los movimientos sociales.

En este retorno al interés por el Estado, ocupó un lugar importante la discusión acerca del tipo de Estado, cobrando centralidad los impulsos reformistas de corte neoliberal. Sin embargo, el tiempo demostró que la reforma del Estado y de la Administración no resuelve por sí los problemas. En Uruguay, luego de recuperado el régimen democrático, se ha hecho frente a los grandes problemas del Estado de forma gradualista, con la finalidad de ir adaptando las estructuras y funcionamiento a las nuevas realidades. Este comportamiento parece confirmar los argumentos del institucionalismo socio-histórico en el sentido del papel que atribuye al legado institucional y al patrón histórico que siguen las decisiones políticas.

[18] Ibidem.

3.1.1. El Perfil del nuevo Estado

Este renovado interés por el Estado generó abundantes reflexiones y dio lugar a posturas encontradas. Pero sin dudas, aún en las posiciones más antagónicas se reconocía la centralidad esta institución.

En opinión de algunos expertos" *la credibilidad del mercado está asociada a un papel del Estado más relevante, que reducido... Desde este punto de vista, los países que han logrado obtener los mejores resultados en este tipo de economía, coinciden con aquellos que tienen mayor poder de control sobre la misma. .".La disminución continua de la arena estatal en el ámbito político y económico resulta de un proceso de evidente pérdida de poder efectivo y consecuentemente de margen de maniobra relativamente autónomo en ámbitos formales de autoridad pre- existentes, en buena medida porque la acción ni siquiera es claramente nacional"* [19]. Por lo cual destacan la importancia de que el Estado mantenga la capacidad de articular autónomamente las políticas internas y externas en función de sus propios intereses

Dada la influencia que las instituciones ejercen en la estructuración de la vida política, otorgándole relativa estabilidad y certidumbre, se ingresa en un aspecto central de los debates actuales respecto a la estabilidad y calidad de la democracia, la relación que existe entre los gobernantes electos y la burocracia del Estado. En consecuencia cuando se intenta avanzar en una comprensión más completa de la cuestión de la calidad de la democracia, más allá de la formulación y aprobación de las políticas públicas, cobra importancia también su implementación. *"Sólo así es posible determinar si el gobierno gobierna para la gente, como la teoría de la democracia insiste que debería ser, y cerrar el círculo que comienza con las preferencias de los ciudadanos*

Las instituciones que reflejen la forma de organizar ideas, valores y principios que sean aceptados por todos los ciudadanos. La necesidad de legitimación del poder público, revela una creciente demanda de transparencia y "rendición de cuentas" de la gestión pública. Con frecuencia se conocen las demandas de políticas públicas y los productos resultantes de esas demandas, en términos de políticas específicas (fiscal, educación, salud, etc.). Sin embargo, es igualmente importante conocer cómo se procesan esas políticas al interior de las instituciones del Estado democrático, teniendo en cuenta que las relaciones

[19] Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003, Oslak 2003, citado en Proyecto BID-PNUD Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización: Un Análisis Comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay".

agente-principal que se establecen entre los ciudadanos, los gobernantes electos y la burocracia del Estado, son el fundamento del sistema democrático.

> "el mantenimiento y revalorización del papel del Estado central en la financiación, control, elaboración y conducción de las políticas públicas se basa en que aún en el proceso más negociado, este no es un actor más, sino el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y de expresar el interés general. En primer lugar, porque dispone de una maquinaria administrativa con presencia en el conjunto del territorio nacional. En segundo lugar, porque esa maquinaria responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía" (Narbondo y Ramos 2001: 145)

4. Algunas puntualizaciones sobre las Políticas Públicas y las capacidades estatales .

Todas las transformaciones de la economía ya señaladas " *hacen que la vulnerabilidad de los diferentes grupos sociales no sea la misma, pues algunos grupos son mucho más afectados que otros, en cuanto a sus posibilidades laborales".*[20] En consecuencia, el Estado debería ser capaz de hacer frente a la crisis económica y de desestructuración social, ejecutando Políticas Públicas articuladas entre sí, para atender la "deuda" que la sociedad mantiene con los sectores marginados y expulsados del mercado de trabajo.

Las políticas públicas, muestran lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer, o el conjunto de decisiones tomadas o sancionadas por una autoridad en el ámbito de su competencia. Desde esta perspectiva deben tenerse en cuenta los actores relevantes, la interacción entre ellos, las decisiones tomadas, la secuencia de las acciones que caracterizan el proceso, las normas que orientan las acciones y el producto final del proceso decisorio. Las referidas normas, que configuran las instituciones, son "las restricciones diseñadas por los hombres, que moldean la interacción entre ellos y que "estructuran los incentivos en el intercambio humano"[21], estas restricciones son *formales e informales.* Entre las formales se deben incluir todas las reglas de juego (políticas, legales, económicas), y los contratos que definen restricciones que van de lo general (constituciones) a lo más particular (especificaciones individuales y particulares). En tanto las informales se refieren a las normas de comportamiento y a las convenciones y derivan históricamente de la cultura.

Varios son los retos en el campo de las políticas públicas, entre ellos la posibilidad que tienen los gobernantes electos de controlar la burocracia del Estado que implementa las políticas públicas, y por

[20] Rodríguez, J.M ; 2000.

[21] North, citado en Bertranou, 1995.

otra parte la posibilidad de satisfacer el interés general y el criterio de control del Estado por la ciudadanía..

El análisis de las políticas públicas, remite no sólo a la difusión del proceso decisorio (en términos de accountability), sino también a las capacidades estatales, entendidas éstas como la habilidad de las organizaciones para desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible[22]. Más concretamente, refieren a tres grupos de recursos básicos: a) recursos institucionales; b) recursos materiales y c) recursos humanos. [23]

Los Recursos institucionales son el conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan en la ejecución de la función pública, así como su lógica de relacionamiento y acción inter e intraorganizativo, tanto desde el punto de vista funcional como desde el punto de vista de las relaciones de conducción o coordinación y de los mecanismos de participación establecidos[24].

Un estudio de este tipo de recursos nos brinda información acerca de los objetivos centrales del sistema organizativo encargado de las políticas seleccionadas; de los destinatarios de esas políticas; de la división funcional del trabajo existente entre las distintas organizaciones, así como de los mecanismos de coordinación y de las formas de conducción predominantes (jerárquica, en red, de mercado, o una combinación de las mismas); de la división funcional y estructura jerárquica al interior de las organizaciones centrales; de la relación con las organizaciones centrales o con los órganos representativos del Estado; de los mecanismos de accountability (política, jerárquica, legal y gerencial) y de los mecanismos de participación de los funcionarios y destinatarios de esas políticas.

Los Recursos materiales están constituidos por la cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de las organizaciones y por cada organización componente del sistema institucional. En un campo de políticas determinado, el sistema de recursos materiales nos brinda información acerca de: 1) los mecanismos de obtención de recursos y distribución entre las distintas organizaciones (presupuestales, extra-presupuestales, venta de servicios, etc); 2) la cantidad de recursos de las organizaciones centrales y del conjunto de las organizaciones del

---

[22] Definiciones tomadas del documento " Marco Conceptual y Diseño Metodológico para el Estudio de las Capacidades Estatales en la Administración Central y en las Empresas Públicas, Ramos Conrado Ramos, Labadie Gastón, Narbondo Pedro, Zubriggen Cristina, Ruiz Soledad (Proyecto BID-PNUD " Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalizaci'on: Un Análisis Comparado de Argentina, Brasil ,Chile y Uruguay).
[24] Grindle, 2003.

[24] La lógica de articulación de los recursos institucionales de un sistema está determinada por el tipo de conducción que lo caracteriza: Administración Pública tradicional (APT), Nuevo Gerenciamiento Público (NGP), Participativa de Redes. Tener en cuenta los modelos citados es útil, por cuanto según los ámbitos se pueden advertir predominancia y/o combinaciones de las tres lógicas señaladas. Pero además porque determina el tipo de sistema de capacidades estatales (burocrático-keynesiano, de mercado, participativo en redes).

sistema de acción de formulación e implementación de las políticas seleccionadas; 3) la adecuación técnica de los recursos disponibles y su distribución; y 4) los mecanismos de contralor del gasto.

En tanto, los Recursos Humanos están constituidos por la cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo, su distribución entre las distintas organizaciones, y más específicamente la cantidad de empleados en las organizaciones centrales y su distribución entre las distintas sub-unidades. El estudio de este sistema implica también el análisis del sistema de gestión de recursos humanos, así como los grados de profesionalización y especialización para el cumplimiento de las tareas que se le encomiendan. Aplicando el análisis a un campo de políticas determinado obtendremos información acerca de: La cantidad de funcionarios y empleados de las organizaciones públicas centrales y del conjunto de las organizaciones del sistema de acción para la formulación e implementación de las políticas seleccionadas; el régimen de relaciones laborales y articulación con los puestos de trabajo en las organizaciones públicas centrales y con menor nivel de detalle en las organizaciones públicas o privadas que forman parte del sistema; los tipos de relación entre políticos y funcionarios públicos y la capacidad técnica de los recursos humanos del sistema general, con especial detalle de las organizaciones centrales.

En las siguientes sesiones habrán de explorarse estas capacidades en el ámbito de las políticas activas de Mercado de Trabajo para el caso uruguayo. Previamente se hará referencia a las políticas de trabajo en términos generales.

4.1. Las Políticas de Mercado de Trabajo.

Frente al hecho inevitable de la globalización, entendida como el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria (CASTELL, 1996 Y 1999), hay razones para observar cómo los Estados han respondido a los cambios en los espacios y en los tiempos que modificaron el mundo del trabajo y las relaciones laborales.

Las primeras Políticas de Trabajo fueron creadas en los ´50. Tomando como referencia la clasificación que utiliza Norma Samaniego (2002) las políticas vinculadas al trabajo se dividen en tres grupos: políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo. Políticas de empleo: tienen que ver con el contexto económico y social de un país y están inmersas- explícita e implícitamente en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo. Las Políticas Laborales competen a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y están relacionadas con las condiciones de trabajo y las relaciones entre trabajadores y empleadores. En tanto que las Políticas de Mercado de

República O. del Uruguay
033047
ADJUDICACIONES

Trabajo tienen el propósito de aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo y de mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo con instrumentos de tipo activo.

Inicialmente, dado el contexto de expansión económica y casi de pleno empleo que caracterizaba a los países desarrollados - se partía de la base de que la situación de desempleo sería temporal y breve. El Estado buscaba por tanto asegurar que el trabajador tuviera un ingreso durante el período de inactividad. De ahí que las políticas pasivas tuvieran a las prestaciones por desempleo como el principal instrumento.

A partir de desaceleración de las economías desarrolladas- desde la terminación de la segunda guerra mundial- y considerando los resultados y efectos de las Políticas Pasivas de Empleo, los países de la OCDE, comenzaron a poner mayor énfasis en las políticas activas, por su capacidad de generar competencias en los trabajadores desempleados que aumentaran sus posibilidades de reinserción laboral, en ese sentido la formación y la capacitación laboral han cobrado relevancia. Las principales políticas activas de trabajo implementadas son las que corresponden Servicios Públicos de Empleo, a Políticas de Capacitación y a Políticas de creación de empleo.[25]

4.2. Las Políticas activas de Mercado de Trabajo en Uruguay.

Considerando que los contextos institucionales y regulatorios son extremadamente importantes para las empresas, para los trabajadores, para la economía y la sociedad, habremos de analizar para el caso uruguayo, las respuestas del Estado en el campo específico de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo.

En Uruguay, el Estado comenzó a desarrollar marcos institucionales en la arena específica de las políticas activas empleo a partir de la década del 90, cuando empiezan a registrarse los efectos de la apertura de la economía. Éstas deben ser entendidas como el conjunto de medidas adoptadas para contribuir a la reducción del desempleo, a la mejora de las condiciones de reinserción laboral, evitando que se pierdan puestos de trabajo o creándolos, es decir, suponen la intervención selectiva sobre la

---

[25] clasificándose según diversos criterios:
a) Por objetivo estratégico. 1- Moderar las fases recesivas. 2-Reducir desequilibrios estructurales.3 -Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo 4- Apoyar a los trabajadores con discapacidad o en riesgo.
b)Por tipo de programas.1-Servicios públicos de empleo (Bolsa de trabajo e información de trabajo, Administración de subvenciones al ingreso, Acceso a programas activos) 2-Capacitación para el trabajo(Desempleados y jóvenes en desventaja, Adultos ocupados, Programas de aprendizaje, Discapacitados, mujeres rurales, poblaciones en riesgo) 3- Creación de empleos (Obras públicas, Subsidios al empleo/salario, Apoyo a autoempleo y microempresas).
c)Por tipo de instrumento (Servicios en especie, subsidios, Créditos)
d)Por fuente de financiamiento (gobierno, impuestos a la nómina de empresarios y trabajadores, Organismos internacionales, Sector privado).
e)Por tipo de receptor (Participantes en el programa, Empleadores, Proveedores de servicios.
f)Por tipo de ejecutor (Sector público, Empresas privadas, ONG's, Mixtos)
Fuente: Proyecto OIT/PNUD, Coordinación entre Políticas Activas y Pasivas de Empleo (Juan Manuel Rodríguez, 2003)

oferta y la demanda de trabajo. Para ello se crearon - bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)- la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE).

A los efectos de ubicar el contexto en que surgen estas políticas, se habrá de describir la situación del mercado laboral de la época.

4.2.1. Caracterización General del Mercado Laboral de la década de los 90.

El efecto de la apertura económica del Uruguay, ambientada en el pasaje del modelo de sustitución de importaciones al modelo de inserción regional e internacional de la economía, no sólo tuvo impactos significativos en el mercado de trabajo, sino también en la estructura social y en el cambio de rol del Estado.

En el modelo de economía cerrada el Estado tuvo una decisiva participación en la regulación de las relaciones laborales, al amparo de una legislación laboral de carácter tutelar, que protegía a los trabajadores y sindicatos e imponía condiciones para las decisiones patronales. El modelo emergente implicó la retracción de la intervención estatal en la arena económica y trajo aparejado, como consecuencia de la apertura comercial, la flexibilización del mercado de trabajo, al irse desmantelando el conjunto de regulaciones que caracterizaban las relaciones laborales en el anterior modelo de desarrollo[26].

Esta flexibilización es producto del cambio de organización de la producción. La descentralización, tercerización, subcontratación, la incorporación de tecnología y la incorporación de mano de obra calificada, fueron los instrumentos que las empresas utilizaron para insertarse con mayor competitividad en la economía internacional. Estas circunstancias, sumadas al desmantelamiento de la organización productiva anterior, basada en las grandes fábricas con alta concentración de obreros,debilitó al movimiento sindical y expulsó del mercado laboral a los sectores obreros de baja calificación.

---

[26] En ese proceso de adaptación se han producido diversos cambios, entre ellos se indican los siguientes (TODARO,2000):

- Modificación del sistema impositivo con reducción de carga impositiva, en especial a las utilidades de las empresas.
- Reducción del gasto público y por ende de ciertas funciones del Estado de Bienestar, disminución de fondos para políticas sociales, reducción de prestaciones de seguridad social.
- Reducción de los costos laborales por la vía de la disminución de las cargas sociales como costo para las empresas.
- Abandono de las políticas de pleno empleo y disminución del subsidio de desocupación.
- Aumento del riesgo de pérdida del empleo, de las prestaciones de seguridad social y mayor inestabilidad laboral en todo tipo de ocupaciones.
- Los sistemas de seguridad social basados en el reparto solidario se convierten en sistemas basados en el individuo con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad personal.[25]

Durante buena parte del período que se analiza, se produjo una recuperación de la economía, dado el incremento del ingreso de capitales financieros, de inversión extranjera directa y por efecto de un favorable contexto de crecimiento regional. El desempeño favorable de la economía, dejó encubiertos problemas estructurales que al final de la década se manifestarían tras el desarrollo de una de las crisis económicas más agudas de la historia del país

En la década de los '90 comienza a revertirse la tendencia decreciente de la tasa de desempleo verificada a fines de los ochenta. Entre 1991 y 2002 la tasa de desempleo casi se duplicó, alcanzando los niveles más altos registrados por la economía uruguaya.

Cuadro 1.

Tasa de desempleo.

	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Total	9.82	8.85	9.21	10.08	11.33	13.58	15.27	16.96

Fuente: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina ; Jornadas sobre empleo(octubre 2003) : mercado laboral en Uruguay, 1986-2002

La brecha entre Montevideo y el Interior Urbano tiende a desaparecer y al final del período presentan tasas de desempleo similares

Cuadro 2.

Tasa de desempleo, actividad y empleo.

Montevideo, Promedios Anuales 1993-2000.

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Tasa de desempleo	8.4	9.2	10.8	12.3	11.6	10.2	11.8	13.9
Tasa de actividad	59.0	60.5	62	61.6	60.2	61.4	61.4	61.3
Tasa de empleo	54.0	55.0	55.4	54.0	53.2	55.1	54.1	52.8

Fuente: E. Gallichio, Documento presentado en el Seminario "Medidas urgentes frente a la situación Social" (CLAEH-PENUD, 200).

Cuadro 3.

Tasa de desempleo, actividad y empleo.

Interior Urbano, Promedios Anuales 1993-2000.

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Tasa de desempleo	8.0	9.2	9.7	11.4	11.3	9.9	10.7	13.3
Tasa de actividad	54.3	55.8	56.0	54.8	55.4	59.3	57.2	57.8
Tasa de empleo	49.8	50.6	50.7	48.5	49.1	53.4	51.1	50.1

Fuente: E. Gallichio, Documento presentado en el Seminario "Medidas urgentes frente a la situación Social" (CLAEH-PENUD, 2002).

Las tasas de desempleo estuvieron asociadas a los niveles educativos de la población. Mientras que los sectores de baja calificación (9 años o menos de escolaridad, primaria y ciclo básico incompleto) y calificación media (entre 10 y 12 años, secundaria completa o incompleta) registraron tasas de desempleo del 14% y 12%, los sectores con altos niveles educativos (educación universitaria completa o incompleta y educación técnica) registraron tasas del 8% hasta 1989.[27].

La relación entre nivel educativo, empleo, calidad del empleo y niveles de ingreso salarial, se manifestó claramente. La variable nivel educativo devino en una barreara de acceso al mercado laboral de buena calidad. Conforme a estudios del Instituto Costa Duarte, aumenta el peso de los universitarios en la PEA (Población Económicamente Activa), pasando del 10% en 1991 al 13% en 1999. *El conjunto de trabajadores/as de bajo nivel educativo parece concentrarse en mayor medida en empleos de baja calidad o desempleados, trabajadores/as para los cuales el mercado de trabajo no parece consagrar mecanismos de integración social* [28]. La precariedad del empleo alcanza al 39% de personas con primaria completa y al 29% con secundaria incompleta.

Entonces además de la exclusión social del mercado de trabajo, se verifica la exclusión de los empleos de buena calidad, entendiéndose por empleo de buena calidad los que se caracterizan por estabilidad, acceso a los beneficios sociales, a condiciones y medio ambiente de trabajo satisfactorios, a buen nivel de remuneración, a reconocimiento social, a posibilidades de capacitación y progreso, acceso a la organización sindical y a la negociación colectiva

Durante el período considerado se observa una marcada tendencia al ingreso más temprano al mercado laboral de personas comprendidas entre los 14 y los 19, siendo esta franja etaria la que tiene mayores problemas para obtener el primer empleo.). Las mayores tasas de desempleo se registran entre los 20 y 29 años, al punto que su participación en el desempleo es del 36.2% en el período 1995- 1998 [29].

Conjuntamente con este fenómeno se produce también una temprana deserción del sistema educativo. Debido a estos dos fenómenos asociados, se incrementó el número de jóvenes que ni trabajan ni estudian, lo que contribuye a retroalimentar el ciclo de exclusión y pobreza. En el tramo etario comprendido entre 12 y 27 años existe un abandono escolar del orden del 50% (MesyFod,2001

[27] Filgueira, F; 2002

[28] Zurbriggen, Crisitna; Caetano, Gerardo; Senatore, Luís y Doglio, Natalia : " Transformación Económica del Mercado Laboral y su impacto en los Sindicatos ¿crisis de desaparición o crisis de transformación?"

[29] Cassoni, 2001 citado en Zurbriggen, Crisitna; Caetano, Gerardo; Senatore, Luis y Doglio, Natalia : Montevideo:Friedrich Ebert Stiflung,2003

Las investigaciones de la CEPAL, afirman esta relación entre educación y trabajo, al revelar que un 58% de los Jefes de Hogar desempleados, no habían completado el ciclo básico de educación secundaria, sumado al hecho que de este porcentaje más del 50% pasa los 50 años de edad. Entre 1991 y 1999 se perdieron 50.000 puestos de trabajo de baja calificación, se crearon 67.000 puestos de calificación media y 30.000 en el sector de empleo calificado [30].

A pesar de que entre 1985 y 1995 la pobreza se redujo, pasando del 37% al 15% de los hogares urbanos, la persistencia de problemas estructurales de la sociedad, determinó que los cambios operados en el mercado laboral en la década que se analiza, sumados a los impactos de las sucesivas crisis mundiales (efecto Tequila, crisis de Brasil y Argentina y la de los mercados asiáticos), provocaran no sólo el deterioro laboral, sino que tuviera un marcado proceso de precarización de las estructuras familiares cuya consecuencia fue el aumento notorio de la desigualdad. Esta desigualdad se expresó en el deterioro de los ingresos salariales de la población de menor nivel educativo, lo que produjo el aumento de la pobreza extrema, y en las enormes dificultades de reinserción laboral de dichos colectivos, debido a las exigencias de cada vez mayores de niveles de calificación. La tasa específica de desempleo de los jefes de hogar- que se duplica en el período de crisis- da una idea de la magnitud del problema.

Cuadro 4. tasa de desempleo Jefes de Hogar.

	1986	1991	1984	1998	1999	2000	2001	2002
Jefes de Hogar	4.0	2.8	2.8	4.0	4.6	5.8	6.5	7.8

Fuente: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina ; Jornadas sobre empleo(octubre 2003) : mercado laboral en Uruguay, 1986-2002.

Además de los cambios en la demanda que se registran en el período, se verifican también cambios en la oferta. El ingreso de la mujer al mercado laboral, hace que la feminización de la mano de obra opere como un elemento más de la transformación del mercado laboral. Las cuestiones de género también se manifiestan, ya que los problemas de empleo (desocupación, precariedad, niveles de remuneración más bajos que el hombre en tareas similares, etc.), afectan más a las mujeres.

[30] Según datos: Zurbriggen, Crisitna; Caetano, Gerardo; Senatore, Luis y Doglio, Natalia : " Transformación Económica del Mercado Laboral y su impacto en los Sindicatos ¿crisis de desaparición o crisis de transformación?" Montevideo:Friedrich Ebert Stiflung,2003.

Cuadro 3.

Tasa de desempleo por sexo, por regiones.

	Total	Hombres	Mujeres
Montevideo	19.0	16.2	22.0
Interior	18.9	15.4	23.6

Fuente: E. Gallichio, Documento presentado en el Seminario "Medidas urgentes frente a la situación Social" (CLAEH-PENUD, 2002).

El proceso de apertura comercial, implicó la reestructura productiva que afectó el comportamiento de los diferentes sectores productivos. La industria revela dificultades para generar empleo. La adecuación a las nuevas condiciones del mercado, determinan como ya se señalara, la sustitución de mano de obra por la incorporación de tecnología y la tercerización de tareas. El sector secundario redujo su participación en la población ocupada de un 21% en 1991 a un 13% en el 2002.

El sector primario mantuvo su participación en la PEA y el sector servicios fue el más dinámico en términos de generación de empleo, pasando del 53% al 76% en el período referido (J.M Rodríguez, 2002). Aunque el PBI creció a un promedio del 3,2% anual, no se produjo el efecto esperado en términos de aumento de la ocupación, ya que el empleo total creció apenas un 0.7%.

Si como lo indica la teoría, el Estado es un actor que además de estructurar relaciones entre la sociedad y el aparato estatal, influye con sus decisiones en las relaciones de la sociedad civil vinculadas con la adaptación al cambio, parecería necesario analizar su capacidad para cumplir un papel central en la conducción y manejo del impacto de estos cambios. Entonces ante el fracaso de las políticas neoliberales en términos de justicia y equidad social, el surgimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo deberían verse como un intento de atenuar las consecuencias negativas de esas políticas.

En Uruguay este tipo de políticas estaban dentro de la competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y es con la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) que se constituye como un objetivo más específico en ese ámbito. En ese marco, la creación de la DINAE debería interpretarse como la respuesta a un contexto de reconversión industrial y de incertidumbre, respecto al impacto que sobre el sector productivo y la estructura ocupacional del país tendría la entrada en vigencia del Tratado de Asunción y la creación del MERCOSUR

Considerando la influencia de las instituciones en el resultado de las políticas públicas, habremos de analizar los recursos institucionales en base a los cuales se fueron construyendo las capacidades que el Estado desarrolló en esta arena de políticas públicas.

El Ministerio de Trabajo, del cual depende jerárquicamente la DINAE, definió como estrategia de acción de las políticas activas, generar procesos de capacitación laboral. Esta función estuvo amparada en el marco legal que le asignaba responsabilidades en esta dirección.[31] El Objetivo de la DINAE, es estudiar la evolución del mercado de trabajo, la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los recursos de formación profesional más adecuados para lograr un empleo e implementar cursos de recalificación. La DINAE también puede asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a recursos humanos.

La DINAE y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), fueron creadas en el año 1992 a través de la Ley 16.320, con un campo de acción que fue ampliado por Ley 16.736 de 1996, constituyéndose en *"los organismos articuladores de lo que podría identificarse como un incipiente sistema público de empleo"* [32] y en las instituciones impulsoras de las políticas activas de trabajo.

La creación de este formato institucional, implicó la instalación de un escenario, donde el Estado pasaba a cumplir un rol fundamental en el armado de una política de este tipo, sobre la base del consenso y el diálogo, para ir generando las condiciones que hicieran viables las acciones. La JUNAE, organismo de carácter tripartito, (integrado por el Director Nacional de Empleo y por representantes de los trabajadores y del empresariado) fue concebida con la finalidad de articular dicho diálogo sobre la formación profesional y el empleo.

Este organismo es responsable de la administración del Fondo de Reconversión Laboral, principal fuente de financiación de las políticas de empleo, en un esquema que permite garantizar la transparencia en la asignación de dichos recursos. Las decisiones en este ámbito deben ser tomadas por unanimidad.

Entonces aunque a la DINAE le compete la elaboración de la normatividad necesaria para que el sistema funciones, *" esta función la realiza mediante competencias limitadas, ya que toda su función rectora debe ser asesorada y monitoreada por la JUNAE. (...) Tomando en cuenta que las acciones son llevadas a cabo con los aportes del Fondo de Reconversión Laboral, administrado por la JUNAE, (...) las funciones de establecimiento de la normativa y de las decisiones estratégicas son compartidas con la JUNAE.[..] lo*

[31] Proyecto OIT/PNUD Uruguay; Políticas de Empleo a nivel local, febrero 2003.

que de hecho lleva a la existencia de un sistema que ubica a la JUNAE como el organismo principal que decide las políticas activas de empleo y que además controla a la DINAE en sus funciones de gestión administrativa de la operativa y de dotación de insumos para la ejecución. .[33]

El binomio DINAE-JUNAE ha tenido un rol orientador, desarrollando estrategias de articulación en los procesos de instrumentación y ejecución de las políticas activas de empleo. Se han combinado programas centralizados y descentralizados, articulándose con los Gobiernos Departamentales. En la ejecución de los programas de capacitación como en la búsqueda de inserción laboral, tuvieron activa participación las Entidades de capacitación (ECAS) y en algunos casos se interactuó con otros organismos del sector público

Para el financiamiento de las políticas activas se crea el Fondo de Reconversión Laboral (FRL), constituido con los aportes del 0.25% de los ingresos de trabajadores y empleadores, y habilitado para recibir donaciones o préstamos de organismos internacionales.

Con los recursos del FRL se financian actividades de formación profesional a trabajadores desocupados, rurales, trabajadores en actividad (mediante un convenio que prevé capacitación profesional) y en general a grupos con dificultades de inserción laboral, de acuerdo a lo que decida la JUNAE, pudiéndose prever partidas para los trabajadores que realicen los cursos.

La ley también prevé que hasta un 5% del total del FRL pueda destinarse a la realización de investigaciones y estudios y autoriza el financiamiento de herramientas en proyectos productivos, el apoyo a las entidades de capacitación, actividades para el mejoramiento de la salud laboral y el funcionamiento de la propia JUNAE.

En materia de recursos, entre 1995 y 1999 se destinaron 24 millones de dólares para capacitación y 13 millones para becas[34], cifra que para el 2002, según estimaciones de expertos en el tema superaba los 40 millones de dólares, en tanto que el FRL para esa fecha disponía de un monto cercano a los 5 millones de dólares. Así mismo analistas como Gallichio, señalan que el mayor porcentaje de recursos (90%) se ha destinado a Programas de Formación Profesional, en especial al Programa para trabajadores en seguro de desempleo.

---

[32] Graña, G; 2001
[33] OIT/PNUD, 2003
[34] Juan Manuel Rodríguez. Proyecto OIT/PNUD,2000.

Estratégicamente las políticas activas de empleo han sido selectivas y focalizadas, orientadas a atender los efectos derivados de las inequidades del mercado, especialmente con los colectivos más vulnerables de la sociedad (mujeres, jóvenes, desempleados con bajo nivel de calificación)

Los programas de formación profesional implementados, no se plantearon sustituir la enseñanza pública, ni las iniciativas de las empresas de realizar capacitación en sus dependencias. El objetivo fue realizar un enfoque selectivo para acercar la oferta y la demanda, dotado de la suficiente flexibilidad para dar respuesta a la constante transformación de las calificaciones requeridas por el sector productivo.[35] Su meta principal era equilibrar las inequidades de acceso al mercado de un sector de los trabajadores muy vulnerable, ya sea por provenir de categorías en desaparición o reconversión, o de hogares de bajos ingresos y bajo nivel educativo. El cometido de esta estructura institucional es desde entonces atender tanto la capacitación y recolocación laboral de los trabajadores desempleados, como la recalificación de los ocupados para mejorar la productividad y competitividad de las empresas. De esta forma a las políticas pasivas previstas como instrumentos de protección para los desempleados, se agregaron las políticas activas, concebidas como instrumentos para estimular la empleabilidad de los desempleados o de los grupos sociales más vulnerables desde el punto de vista de la inserción laboral, para atenuar el riesgo de la pérdida de sus puestos a los trabajadores activos- mejorando sus competencias a través de la capacitación- o creando nuevos puestos de trabajo a partir de modalidades que no sean estrictamente las de dependencia asalariada (autoempleo, micro-emprendimiento, etc).

Como marco legal de esta estrategia fueron promulgadas las Leyes 16.873 (pasantías laborales) y 17.230(pasantías curriculares). Ambas surgidas del más amplio consenso social y político a instancias de consultas con empresarios, trabajadores y autoridades de la educación.

El propósito fundamental de la primera, fue facilitar la formación e inserción laboral de los jóvenes. En tanto que la ley 17.230 tuvo como objetivo dotar de un régimen jurídico especial a las instancias prácticas de capacitación en empresas de los alumnos de cursos técnicos de UTU- CETP. La Ley 16.736 y el Decreto Reglamentario 840/988 autoriza a las empresas a deducir del pago del impuesto a la renta (IRIC), los gastos de capacitación.

En 1995 se llevó a cabo una reformulación del Programa de Reconversión Laboral (PRL) tendiente a brindar capacitación no sólo a los desempleados, sino también a los trabajadores en actividad. Con la ampliación de los objetivos institucionales previstos por la ley, la DINAE asume un papel relevante en la promoción, implementación y financiación de las políticas activas de empleo.

[35] J.M.Rodríguez; 2002.

En los últimos años, la DINAE y la JUNAE han incrementado sostenidamente la inversión de recursos para la capacitación de desocupados y otros colectivos con dificultades para acceder a puestos de trabajo. Los siguientes cuadros sintetizan los principales programas mediante los cuales se atendió al objetivo de su creación.

Cuadro 4.Programas de la DINAE-JUNAE

Los programas instrumentados en el ámbito de la DINAE están orientados básicamente a la siguiente población objetivo: desempleados y grupos poblacionales con problemas especiales (sectores de pobreza, sector rural, discapacitados y mujeres), trabajadores ocupados y microempresas.

Nombre	**Objetivos**
Programa de reconversión laboral PRL	Capacitación y recalificación de Trabajadores en seguro de desempleo
Capacitación de trabajadores en actividad.	Capacitar para favorecer la productividad de la empresa, mejorando las posibilidades de mantener puestos de trabajo
Programa de nivelación para la capacitación laboral (PRONCAL)	Contribuir al desarrollo de los conocimientos, aptitudes y actitudes que faciliten a los trabajadores el aprovechamiento de los cursos de formación profesional de la DINAE-JUNAE
Programa de capacitación productiva (PROCAPRO)	Mejora de la empleabilidad de trabajadores que estén en proyectos de desarrollo productivo y tengan problemas de empleo
Programa de capacitación en sectores y empresas	Brindar capacitación especial a la demanda de sectores productivos
Programas de inversión productiva (PIP)	Apoyo en equipos y herramientas de escaso monto para apoyo a proyectos productivos que requieran concretar generación de empleo o consolidarlo
Programa de colocación laboral (PROCOL)	Generar canales oficiales que vinculen demanda y oferta, para la reinserción laboral de trabajadores en seguro de desempleo
Programa de capacitación de los trabajadores rurales	Mejoramiento de la calificación laboral de los trabajadores rurales
Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el empleo y la capacitación laboral	Incrementar la calidad de la oferta de trabajo de las mujeres

Capacitación laboral de personas con discapacidad	Alcanzar el máximo de autonomía personal mediante el trabajo, potenciando las capacidades de las personas
Programa retorno al aula	Reinserción educativa de jóvenes desertores del sistema formal de bajos ingresos, como forma de evitar la marginación social del mercado de trabajo.
Programa para jóvenes con problemas de empleo (PROJOVEN)	Capacitar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción labora
MYPES (CINCO)	Programa piloto de capacitación integral y mejora de la competitividad de las micro y pequeñas unidades productivas
Programa de apoyo a microemprendimientos de jóvenes (EMPRENDER)	Asesoramiento a medida para la creación y consolidación de proyectos productivos de jóvenes de hogares de bajos ingresos
Programa de competencias laborales	Mejorar la eficacia y eficiencia en los servicios privados de capacitación.

Los cuadros siguientes, que corresponden al Programa de Reconversión Laboral (PRL), uno de los principales programas de la DINAE, analizan en términos comparativos la duración y costos de los cursos. Considerando que la DINAE es un mayorista en cursos de capacitación, se observa una notoria desventaja respecto al mercado en relación a la duración y al costo de los cursos.

Cuadro 5.Duración de los cursos seleccionados en el mercado y en DINAE (en horas) para el PRL(Programa de Reconversión Laboral).

Curso	Mercado	DINAE
Educadora preescolar	128	270
Operador PC	92	188
Diseño gráfico	98	198
Gestión empresarial	80	166
Soldadura	96	300

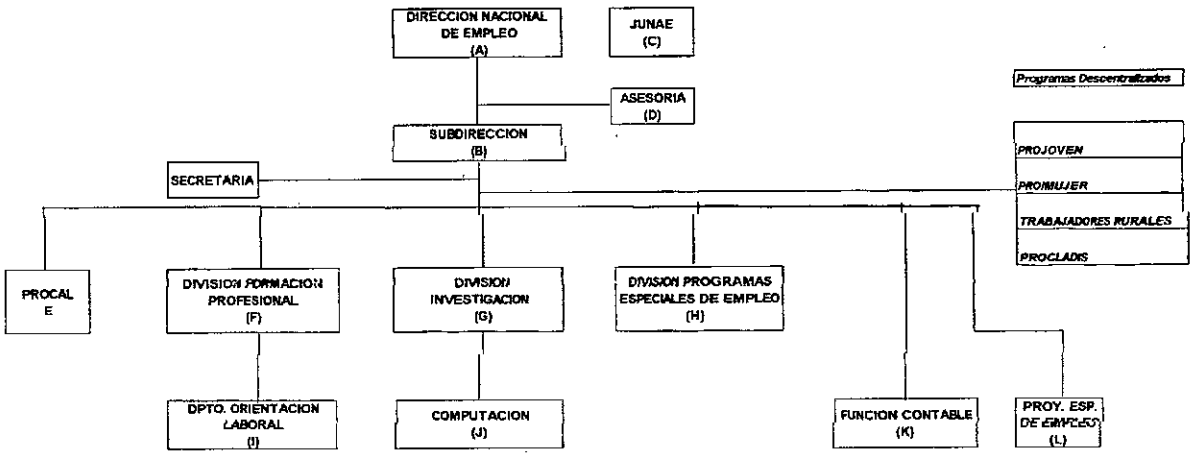
Fuente: Las políticas activas de Empleo J.M.Rodríguez "Estado de situación y propuesta de reformulación de TSD-DINAE."

Cuadro 6.Indicadores de Costos de los cursos terminados en 1997 (PRL)

Costo Total	U$S 5.899.662
Costo ECAs	U$S 3.667.340
% ECAs	62%
Costo Becas	U$S 2.212.332
% Becas	38%
No. De participantes	5.085
Costo por participante	U$S 1.158
No. De egresados	4.234
Costo por egresado	U$S 1.391

Fuente: Las politicas activas de Empleo J.M.Rodríguez Estado de situación y propuesta de reformulación de TSD-DINAE"

El siguiente esquema muestra la distribución y perfiles de los recursos humanos de que dispone la DINAE en sus áreas de funcionamiento.



A)	1	Abogado
B)	1	Téc. Adm.
C)	3	El dir.de Empeio (Pie) 1 Rte. Empresarial y Rte. Trabajadores
D)	1	Abogado
E)	7	1 soc., 1 as.soc., 1 est. Soc. 3 téc. 1 adm.
F)	7	2 Téc. Adm., 1 Est. C. Econ., 1 Téc. Estad., 2 adm. y 1 conserge
G)	10	1 Abog., 5 Soc. 1 Antrop., 2 Econ., 1 As.Soc.
H)	8	5 As. Soc., 1 Mtra. y 2 Adm.
I)	15	4 As.Soc. 3 Sicol., 1 Pedor. 1 Lab. 1 Antrop.y 5 Adm.
J)	4	1 Mtra. 3 Adm.
K)	5	2 Cdor. 1 Téc.Adm. 1 Est. Cienc. Econ. Y 1 Adm.
L)	2	1 Ing. Agr. y 1 As. Soc.

Existe un equipo técnico coordinado por la Sub-Dirección, e integrado por las siguientes áreas: Investigación, Formación Profesional, Programas Especiales, Orientación Laboral, Programa de

Capacitación Laboral (PROCAL)[36] y ocasionalmente el área contable. Su función es definir temas o áreas de capacitación.

El área de Formación Profesional es responsable de definir los contenidos de los programas, y el perfil de egreso, sobre la base de experiencias metodológicas internacionales, consultas a sectores específicos (hay diseño de dos o tres ocupaciones coordinada con el Sindicato de la Construcción y el Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU) e información de demandas del mercado de trabajo, auque existen dificultades prácticas para este relevamiento). Este equipo está integrado por un Técnico en Administración, un experto en estadística, una estudiante avanzada de Ciencias Económicas, una estudiante avanzada en Trabajo Social, y una administrativa. En algunos casos el área ha diseñado los cursos, en otras sólo el perfil de egreso, y los contenidos mínimos, dejando el diseño y la ejecución a cargo de la Entidad de Capacitación (ECA)

Así mismo se ha hecho cargo de la elaboración de las bases del llamado a Licitación para la adjudicación de los cursos, y registro de ECAS a efectos de dar cumplimiento al Decreto 238/2000 del 16/08/2000, que establece la obligatoriedad de inscripción de estas entidades, para habilitarlas a participar de las licitaciones de cursos. La inscripción de las ECA´s en el ya mencionado registro, permite recabar información relativa a su área de actuación específica, la metodología que emplea, el perfil de sus recursos humanos, la infraestructura y equipos de que disponen.[37]

La Teoría señala la importancia del monitoreo y evaluación de la gestión, ejecución y resultados del as políticas, no sólo porque contribuye a mejorarlas , sino también a garantizar la transparencia en el uso de los fondos públicos . Por tanto disponer de un sistema de monitoreo permite el análisis comparado de la pertinencia, oportunidad, eficacia e impacto de los diferentes Programas, constituyéndose en una herramienta imprescindible para tomar decisiones respecto a los ajustes que se requieran, así como sobre su continuidad o discontinuidad de los cursos en función de las demandas del mercado.

Entre de las competencias del área de Formación Profesional, se incluye el seguimiento al proceso de capacitación, así como la evaluación de ejecución de las ECA´s. Sin embargo la primera de las funciones

---

[36] Por la via de los hechos, PROCAL está cumpliendo esta función en forma autónoma. El equipo está integrado por sociólogos, trabajadores sociales y psicólogos, quienes determinan también la duración de los cursos. Llama la atención que en este equipo no estén presentes perfiles técnicos vinculados a las áreas económicas y educativas.

[37] La información requerida a las ECA´s se puede dividir en los siguientes capítulos:

- Información de carácter general (Razón Social, naturaleza jurídica, fecha de inicio, localización geográfica, etc.)
- Experiencia de la entidad en actividades de capacitación, formación y/o educación para el trabajo.
- Capacidad de gestión (recursos humanos, equipos e infraestructura)
- Relacionamiento de la entidad con el mercado: principales fuentes de información acerca del mercado laboral en las cuales se basa para el diseño y adecuación de los programas de capacitación, metodología que utiliza a los efectos del diseño de los programas de capacitación

ha quedado interrumpida. En lo que respeta a la evaluación, hay problemas para la devolución de información (a modo de ejemplo, en julio del 2000 se enviaron a los Programas Centralizados, Projoven, Procladis, Proymujer, y Trabajadores Rurales, los formularios, no habiéndose recibido la información solicitada)[38]

Dentro del Área de Investigación, el Observatorio del Mercado de Trabajo, tiene la finalidad de aportar datos sobre la oferta y la demanda de empleo, información que es relevante para la toma de decisiones y la contextualización de las políticas. Las fuentes de información son externas, procesando datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística, de los avisos clasificados publicados en prensa, y la información de agencias privadas de colocación (en cumplimiento de un Convenio internacional de la OIT, ratificado por Uruguay). Sobre la base de la información que surge de estos ámbitos de la DINAE, la JUNAE decide la capacitación a financiar

Sin embargo, los funcionarios que deben emplear estos datos como insumo afirman que el enfoque sectorial de los análisis de mercado, aporta datos generales de los requerimientos del mercado, pero no brinda la información necesaria a nivel micro, ni a nivel territorial, que se requiere para la instrumentación operativa de los distintos programas. Conforme a lo señalado por personal de la DINAE, sería importante disponer para el diseño de los programas, de un sistema que combinase información de la actividad económica sectorial nacional, regional y local, mediante el cruce de datos provenientes de variadas fuentes externas (Instituto de Estadística, Cámaras Empresariales, Centros Comerciales Departamentales, Organización de Trabajadores, Facultad de Ciencias Económicas, etc). Disponer *de sistemas de información en tiempo real, no del tipo masivo, sino estrictamente estratégica para generar los árboles de soluciones que permitan valorar los efectos de las distintas alternativas de políticas y ofrezcan un marco más adecuado para la toma de las decisiones* [39], parecería ser uno de los aspectos que contribuirían a mejorar las políticas públicas.

Esta dificultad de disponer de datos más específicos y localizados, sumado al modo de gestión predominante, no sería una cuestión trivial, por cuanto podría incidir en la construcción de oportunidades para los beneficiarios.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la relación en términos porcentuales entre los Programas centralizados y descentralizados. Se puede observar que el modo centralizado de gestión ha

[38] Cuando se citan manifestaciones del personal de la DINAE, se hacer referencia a información recogida en ocasión de actividades desarrolladas en el marco de un Convenio entre el Ministerio de Educación y Cultura y el MTSS del cual participó la autora.
[39] Correa Freitas, R; 1998

sido predominante en la cobertura de las políticas activas, atendiendo a más del 80% de los usuarios que han pasado por los programas de la DINAE.

Cuadro 7. Participación de los Programas en el interior del país hasta el año 2001, según modo de gestión administrativa.

Programas de gestión administrativa centralizada	**%**
BROCAL	70
PROCAPRO	3
Trabajadores en actividad	4
Intervenciones especiales	6
Sub Total	**83**
Programas de gestión administrativa descentralizada	**%**
Trabajadores Rurales	4
PROJOVEN	12
PROCLADIS	1
Sub Total	17
Total	**100**
Base	**11.474**

Fuente: DINAE (citada en Corbo, Gabriel, 2003)

El Programa de capacitación laboral (PROCAL) el de mayor nivel de intervención con el 70% del total, que atiende a trabajadores en seguro de desempleo, ha sido gestionado centalizadamente, lo cual trajo aparejado problemas. Claramente las acciones se concentraron básicamente en Montevideo, posiblemente porque allí sea donde existe una mayor oferta de servicios de capacitación. Durante el periodo 1993- 2001, 198.751 trabajadores se ampararon al subsidio de desempleo, de los cuales el 64% pertenecía a Montevideo, según datos del BPS" [40] La implementación se realizó mediante convenios con los gobiernos departamentales, quienes se constituyeron en facilitadores al proveer espacios físicos, información e inscripción de beneficiarios. "La realidad demuestra que en la mayoría de los casos, estas oficinas han tenido escasa o nula participación en el diseño y colaboración en los procesos, a lo que se agrega una composición con personal poco capacitado y motivado para la tarea "[41]

La atención a sectores de la población con problemas de empleabilidad, se realizó a través de modos descentralizados, es decir mediante Unidades Coordinadoras externas a la DINAE. Los programas

[40] Corbo, Gabriel: Políticas de Empleo a nivel local, 2003

gestionados en esta modalidad responden directamente a la JUNAE. Estos programas se han especializado en la atención de colectivos que presentan mayores dificultades de acceso al empleo tales como jóvenes, trabajadores rurales y mujeres. Son implementados a través de Unidades Coordinadoras que se conforman con personal externo a la DINAE y la mayoría se financian con cargo al FRL. La ejecución se hace bajo la modalidad de convenios con socios provenientes de organismos públicos y privados (por ej, INJU, MEVIR, Asociación Cristiana de Jóvenes), que si bien tienen experiencia en atender a estos colectivos, no necesariamente están especializados en temas del mercado de trabajo. Esta modalidad se apoya en los actores locales para estudiar la demanda. Luego se elaboran los perfiles de capacitación. La actividad de capacitación propiamente dicha es adjudicada mediante licitación. Sus formas operativas han mostrado tener altos costos de ejecución, con baja cobertura de atención de beneficiarios[42]

Existen otras modalidades de gestión descentralizada, algunas implican la focalización de las acciones en un determinado territorio. Se selecciona un departamento teniendo en cuenta las tasas de desempleo, se contrata a entidades especializadas- Unidades Técnicas Multidisciplinarias- seleccionadas por concurso, que son las responsables de estudiar las demandas de empleo y trabajo para atender la inserción laboral de los egresados de los cursos. Otras de las formas de ejecución le asigna a la Entidades de Capacitación- ECA´s la responsabilidad de identificar las demandas de empleo y detectar los puestos de trabajo, así como asumir el riesgo de lograr una determinada cuota de inserciones laborales. Según los analistas esta modalidad ha demostrado ser eficiente en términos de costos y resultados, pero tiene problemas para aplicarse en localidades con escasa población, o en lugares donde hay escasa presencia de ECAS especializadas y con experiencia en inserción laboral.

En opinión de Corbo (2003), esta diversidad de diseños de gestión genera dificultades para ser comprendidas e internalizadas por personal que debe hacerse cargo de ellas y que sin embargo no ha sido capacitado para trabajar en estas áreas. Adicionalmente la escasa coordinación entre los diferentes programas, impide la replicabilidad de las experiencias y metodologías que han demostrado ser más pertinentes.

5-. Comentarios finales

Hemos visto que bajo el supuesto de que el Estado es un actor relevante en la definición e implementación de las políticas públicas, la teoría da importancia a la estructura de capacidades como uno de los condicionamientos fundamentales de la acción del gobierno, no sólo como instrumento sino

[41] Ibídem; se cita esta opinión que es compartida por los encargados dentro de la DINAE, de la relación con el interior del país.
[42] Rodriguez, Juan Manuel. Financiamiento y Costo de las Políticas de Empleo en Uruguay. OIT. (citado en Corbo, Gabriel, 2003).

también como un sistema de lógicas de acción que impulsan o impiden determinadas políticas [43] Esta investigación se ha enfocado en observar y describir cómo funcionan estos supuestos en el ámbito de las políticas activas de trabajo. Tras este análisis, en esta sesión haremos algunos comentarios finales.

El caso de estudio, las normas legales que dieron origen a la DINAE y la JUNAE y los recursos presupuestales, humanos y materiales asignados fueron el soporte para la construcción de capacidades estatales para que el Estado cumpliera su función social, atendiendo a los colectivos más vulnerables, y su función democratizadora, permitiendo la participación de actores no estatales, e incluso ensayando experiencias desconcentradas a través de los gobierno locales.

Estratégicamente la DINAE y la JUNAE fueron concebidos como organismos articuladores de lo que podría identificarse como un incipiente sistema público de empleo Sin embargo reconociendo que Uruguay ha sido uno de los países de América Latina que logró acumular una interesante experiencia en el desarrollo de políticas activas de empleo, actores muy cercanos a estas políticas, coinciden en afirmar que aunque han existido avances, no existe una política de empleo.

Para algunos actores vinculados con la temática esto es atribuible a ciertos condicionamientos inherentes a las características del aparato del Estado y para otros a la ubicación institucional de la DINAE. Si bien probar esta vinculación excede los objetivos de esta investigación, se cree importante dejar registrado sus comentarios.

Los primeros se plantean si la estructura institucional analizada tiene el nivel de autosuficiencia necesario para formular las políticas que se le encomiendan o por el contrario depende de colaboradores y aportes de otras organizaciones.

En general se reclama mayor coordinación con otras políticas públicas, para evitar la superposición de acciones de las organizaciones estatales que actúan en áreas cuyas competencias de alguna manera se relacionan con las propias de la DINAE (Banco de Previsión Social, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, etc).

José Bentancor, representante de los trabajadores en la JUNAE, expresaba que a pesar de que habían habido avances, no existía una política de empleo pues ella sólo podría provenir de una coordinación de las diferentes políticas económicas y en particular, con las implementadas por el Ministerio de Economía, con quien el Ministerio de Trabajo no había tenido coordinación. "*Yo diría que hay un esfuerzo en esa dirección pero que todavía estamos lejos de tener esa coordinación específica. Fundamentalmente por la*

falta de conexión entre lo que son las políticas económicas y los diseños que se requieren desde el punto de vista social para preparar a la gente. Nosotros no hemos tenido hasta ahora con claridad una idea del rumbo de la economía del país." (Citado en J.M. Rodríguez, 2000)

También el Ec.Jorge Notaro, del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, coincide en con esta percepción "..... *sistema educativo, equipo económico y JUNAE- DINAE, no tienen ninguna instancia de articulación. Cada parte toma sus decisiones en función de su punto de vista, todos esperan que lo que están haciendo tenga un resultado positivo sobre el nivel de empleo, sobre la empleabilidad, etc., pero no hay ninguna instancia del sector público que obligue a alguna forma de articulación o de coordinación. Si bien desde la DINAE se han hecho, me consta, distintos esfuerzos, hay algún acta para el sistema de competencias laborales, donde se ponen de acuerdo el sistema educativo, las entidades de capacitación, los empresarios, los sindicatos y el Ministerio de Trabajo, hay algún intento pero todavía no se ve funcionar una institución que articule esos tres actores fundamentales." (Citado en J.M. Rodríguez, 2000).*

Desde esta visión se percibe que los condicionamientos están dados por la división funcional y de competencias de cada sector del Estado. Puede ser útil tener en cuenta el enfoque de Skocpol y Evans, en el sentido de que consideran al Estado no sólo como una estructura, sino también como un actor y un conjunto de actores. Su posición en la estructura del Estado, determina sus intereses, sus lógicas de acción y las lógicas de relacionamiento interno y externo. Cada organización está regida por normas y procedimientos que le permiten cumplir con sus funciones y que estarían operando como una limitante para articular operativamente los recursos institucionales.[44]

Otros actores en cambio, vinculan los problemas de coordinación con la visión que predominó en el momento de definir estas políticas.

El Soc. Enrique Gallichio, Director hasta el 2003 del Observatorio de Trabajo de la DINAE, entiende que esta visión no reside solamente en instancias gubernamentales. "*...creo que ni en el sistema político ni en el sistema profesional de consultores, de gente que toma decisiones en estos temas hay un convencimiento en esto que llamamos políticas activas de empleo. Me parece que todavía hay una visión muy pegada a las políticas económicas en el tema de empleo y se lo ve como absolutamente dependiente de las políticas económicas. Hay dos grandes tendencias: una que apunta a las políticas*

[44] El proceso histórico de construcción del aparato público en América Latina, ha determinado la existencia de lo que casi se podrían llamar diferentes Estados en el interior del Estado, según expresiones del Dr. Bernardo Kliksberg, Director del Programa Regional de las Naciones Unidas de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público en 1986.

activas de empleo como un ámbito nuevo y otra que las plantea como un parche.(Citado en J.M.Rodríguez, 2000).

En la misma línea Juan M. Rodríguez expresa que en este país los objetivos centrales de la discusión [en la década que se analiza] *fueron la estabilización de precios y el equilibrio de las cuentas externas y a ello apuntaban los diversos instrumentos fiscales y monetarios. Se estimaba que con los equilibrios centrales logrados se retomaría al crecimiento y al empleo. "...el empleo no fue una variable destacada en el análisis, por lo menos en forma explícita. Algo similar puede decirse de las reformas estructurales del mercado de trabajo, las políticas laborales, así como de las del mercado de trabajo [...]. Cada una de ellas fue objeto de una reflexión independiente, lo cual es una diferencia sustancial con lo ocurrido en los países desarrollados, donde el proceso económico fue analizado con la situación social y las políticas macro fueron definidas en forma coherente con las reformas de los mercados, las políticas sociales y de mercado de trabajo. [...] Quizá por este hecho es que la competitividad, el crecimiento sostenido y la sostenibilidad social de las políticas, incluidas las activas y las pasivas del mercado de trabajo, no fue un tema de reflexión explícita....*[45] *...tal vez esta sea la principal causa de que se haya encomendado cada tipo de política a un organismo distinto sin prever la coordinación entre ellos.* [46]

En cambio hay otras opiniones que atribuyen a la ubicación institucional de la DINAE, la falta de autonomía, por cuanto sus decisiones están subordinadas a otros dos actores, el propio Ministerio y la JUNAE. Se ha observado cambios de énfasis en estas políticas, que podrían estar relacionados con la prioridad que les atribuya el Ministro en su gestión[47]. El cambio de Ministro (en ocasiones más de uno en el curso de un período de gobierno) y de Directores de la DINAE (cargo éste también de carácter político), han significado un obstáculo para mantener coherencia y continuidad en las líneas de acción. Así por ejemplo, en el año 2000, en momentos en que se había logrado avanzar respecto a la normativa sobre las entidades de capacitación, a la inclusión de un enfoque de competencias en el diseño de los programas de capacitación, permitiendo advertir signos de especialización y acumulación de conocimientos, una crisis financiera de la JUNAE , sumada a diferencias entre las visiones del Ministerio de Trabajo y la DINAE, lleva a la renuncia del Director Nacional de Empleo, y a la interrupción de la mayoría de las acciones

En tanto que la dependencia de la JUNAE para la financiación de la mayoría de las capacitaciones, exige procesos de negociación y consenso que condicionan las capacidades de la DINAE. Si bien el tripartismo

[45] Rodriguez, Juan Manuel : Coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo, Marzo 2003.

[46] Una forma de lograr la coordinación de las políticas es centralizarlas en un organismo único, que decidiría y aplicaría las políticas activas y pasivas. ... existen tres posibles opciones para su implementación: a) Que se centralicen en el BPS, b) que se centralicen en el MTSS y c) que se cree un nuevo organismo , el Servicio Nacional de Empleo.." (Ibidem)

[47] Tal como afirma Tsebelis, las instituciones son productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción.

permite integrar a los actores sociales a la definición de las políticas [48], y genera condiciones para el control de los recursos públicos, *"...por sí mismo no asegura que las políticas sean las adecuadas, en el sentido de que logren el resultado buscado."*[49]. Según surge de informes de consultoría que relevan la opinión de miembros de la DINAE, académicos vinculados al tema laboral e incluso miembros de la JUNAE, a pesar de las ventajas reconocidas, surgen críticas al funcionamiento de la JUNAE. La función asesora de la JUNAE ha devenido en una tarea de contralor, interviniendo en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas. "Su lentitud para adoptar decisiones dificultó que algunos programas lograran sus objetivos y se insiste en que el centro de su trabajo fue ocupado en tareas administrativas, mientras no se había discutido sobre las prioridades de los programas"[50]

Teniendo en cuenta que originariamente la DINAE y la JUNAE fueron concebidos como los organismos articuladores de lo que podría identificarse como un incipiente sistema público de empleo y en las instituciones impulsoras de las políticas activas de trabajo, y recordando que las principales políticas activas de trabajo implementadas son las que corresponden Servicios Públicos de Empleo, a Políticas de creación de empleo y a Políticas de Capacitación, las características de las capacidades desarrolladas habrían favorecido casi exclusivamente las políticas de capacitación.

Sin dejar de desconocer las consideraciones anteriores, un aspecto importante que surge de la experiencia internacional es que la definición de las políticas debe ser resultado de un proceso donde existan evaluaciones con metodologías adecuadas, este proceso de dio muy parcialmente[51]. "*En Uruguay las evaluaciones decididas fueron escasas, algunas no utilizaron las metodologías más aceptadas, por lo que no se generaron insumos para extraer conclusiones claras acerca de la eficacia de los programas. La última evaluación del Programa de Calificación Laboral (PROCAL) antes denominado TSD (Trabajadores en Seguro de Desempleo), que es el que insume más recursos, no ha dado resultados positivos*"[52].

Otro aspecto que queremos abordar en estas reflexiones finales es que el Estado no es un actor neutro, configura una *estructura*, que es además *estructurante*, en el sentido que planteaba Skocpol (1989); es

[48] Si bien en la JUNAE están incorporados trabajadores y empresarios, dados los cambios operados en el mundo del trabajo, se podría establecer- para el período de estudio - que existe un bajo grado de representatividad, debido a que por el debilitamiento de la sindicalización, quedan excluidos un importante número de trabajadores (no sindicalizados, por cuenta propia, informales, autoempleo, etc). Además las micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen el 97% de las empresas uruguayas están ausentes en el ámbito de la JUNAE.

[49] Rodríguez, Juan Manuel : Coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo, Marzo 2003.
[50] Ibidem.
[51] "Primero por las pocas evaluaciones realizadas y segundo porque se requiere que los organismos que definen las políticas adopten un sistema de trabajo que incluya en forma regular una reflexión sobre la situación del mercado de trabajo, en el contexto de la situación económica general a partir del cual definir las mejores políticas para cada momento". Ibidem.
[52] Ibidem.

República O. del Uruguay
ADQUISICIONES

decir, un Estado que mediante su participación activa en la economía y la sociedad le otorga a ésta una nueva forma, promueve a algunos sectores y desalienta a otros.[53]

En el caso que se estudia, esa capacidad de crear nuevos actores se manifiesta, no sólo con la conformación de la JUNAE, sino también con la creación del mercado de las Entidades de Capacitación-ECA´s. La centralidad estratégica que cobró la capacitación laboral, y la opción por la descentralización de la ejecución de algunas acciones de capacitación a entidades privadas, generó un mercado privado de capacitación, que comenzó a conformarse a partir de 1998 cuando se diseñó el registro único de entidades de capacitación y se introdujo el concepto de competencias laborales [54]. De esta forma las acciones del Estado en este campo generaron un sistema de proveedores de capacitación, que - según estudios de consultoría- presentaron una serie de debilidades : su relación con el sector productivo era casi nula, las propuestas de cursos estaban diseñadas desde el lado de la oferta que eran capaces de brindar, y no desde las demandas reales del mercado. Además un importante número de estas entidades eran ONG´s, que habian visto menguar sus ingresos por las restricciones de fondos provenientes de la cooperación internacional y del propio Estado. Se volcaron entonces a organizar su oferta entorno a la capacitación que no había constituido su misión original. Las debilidades señaladas eran aún más notorias en el interior del país, según surge del estudio de OIT/PNUD (2003) Sin embargo, a partir del 98 con la implementación del registro único de ECAS´s y la introducción del concepto de competencias laborales, en el marco de un programa financiado por el BID, se da un paso importante en la consolidación de un mercado de capacitación.

En la década de los 80´ la gestión pública se convierte en un tema de interés. En un clima de cuestionamiento al modo tradicional de conducción jerárquica del Estado, se verifica el surgimiento del Nuevo Gerenciamiento Público, como paradigma alternativo, capaz de generar modelos organizativos más flexibles. De esta forma el Estado interventor modificó gradualmente sus competencias trasladando muchas de ellas –aún las históricas- al sector privado. Ese mismo Estado, antes centralizador, pasó a descentralizar y desconcentrar funciones básicas. En Uruguay eso ocurrió muy parcialmente, de tal forma que se fueron dando una combinación de modelos de conducción.

En el caso de estudio, se ha observa que a partir de la incorporación de estos actores (JUNAE y ECAs) se han conformado tres formatos de conducción de los sistemas de organización y acción: al interior de la DINAE prevalece el modelo burocrático, basado en una conducción jerárquica a través de líneas de autoridad unívocas, con división funcional del trabajo, donde cada línea de autoridad está subordinada a

[53] "Los Estados deben ser considerados como algo más que gobiernos. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil" (Stepan, citado en Skocpol 1989: 84).

[54] Con fondos del BID la DINAE ejecuta un Programa de Competencias Laborales.

un centro de autoridad superior y único que detenta el poder y el derecho de mando. En la JUNAE predomina el modelo de red, ya que las decisiones emanan a través de acciones comunicativas y de acuerdos por consenso entre los miembros que la integran. En tanto que para la ejecución de un conjunto de capacitaciones, se ha conformado un sistema de mercado, donde las ECA's compiten a través de licitaciones.

También formaba parte de esa agenda de debates la cuestión de la descentralización y la participación. Numerosos teóricos han señalado la importancia de estos dos aspectos para a la gobernabilidad democrática, a partir de una legitimidad que rompe los esquemas del modelo jerárquico para lograr que tanto los actores públicos como privados participen conjuntamente en la formulación y aplicación de las políticas públicas. En ese sentido, la DINAE ha desarrollado sus esfuerzos por tener presencia en ámbitos locales. Sin embargo ha predominado una visión "centralista" y por defecto "departamentalista. "…. *Si bien es importante que los gobiernos municipales puedan intervenir en el desarrollo de las políticas de empleo, edificar a éstas sólo con una mirada de división territorial departamental, es volver a replicar las tradicionales formas organizativas del Estado uruguayo, lo que estaría contribuyendo al reforzamiento de una visión centralista que expulsa de la participación a varios actores [cooperadores]…..incorporar el espacio local en las políticas activas, no significa abandonar la necesidad de conservar una mirada global…* "[55] . Todo parece indicar que la construcción de las capacidades del Estado, requieren además de competencia técnica, voluntad política y consenso social. En el caso que se estudia, esto significaría que si bien el gobierno tiene la legitimidad para formular orientaciones de políticas, estas se ven afectadas tanto en su definición como en su implementación por los actores que participan del proceso

Sí como lo señala Bertranou[56], las instituciones evolucionan gradualmente a través del desarrollo de la experiencia y la elaboración de visiones del mundo, y a través del contacto continuo del conjunto de reglas y procedimientos con las redes sociales y los difusos mecanismos de control existentes en una sociedad, *a pesar de que el marco de globalización de procesos e instituciones provoca modificaciones en la organización y capacidades de los Estados nacionales, estos siguen siendo actores relevantes tanto para el mercado como para la sociedad.*

[El debate institucional presenta] *" de manera convincente el argumento que sostiene que los estados existentes son una fuente principal del problema de la calidad de la democracia y que los estados reformados deben ser una parte importante de la solución a este problema"*[57] En este sentido, para las

[55] Corbo, Gabriel: Políticas de empleo a nivel local, febrero 2003.
[56] Bertrannou, Julián F.1995
[57] Munck, Gerardo; Política y Gobierno, Vol XI.No.2. II Semestre de 2004.

sociedades democráticas el principal desafío lo representa la construcción de capacidades estatales que permitan encontrar un punto de equilibrio entre poder y participación

Esto estaría vinculado con las capacidades estatales de reaccionar a tiempo y formular políticas sostenibles, establecer canales de comunicación plurales para la legitimación de las decisiones y el fortalecimiento de la capacidad de coordinación y complementariedad de políticas públicas. Cuando intervienen muchos actores, hay un juego que evidencia tensiones entre cuotas de poder, información, concepciones diferentes sobre metas nacionales, organizacionales, y personales que inciden en el proceso decisorio, no siempre en el marco de racionalidad colectiva. El desafío mayor que se enfrenta es hacer actuar las lógicas de acción en forma compatible y complementaria, de modo que las políticas que se implementen sean pertinentes, viables, eficaces y eficientes en función de los objetivos que deben alcanzar.

Debe reconocerse que en el campo de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo, el Uruguay ha tenido una experiencia importante. Lo que se destaca en el campo de las políticas estudiadas es que, dada la complejidad del proceso de elaboración de las políticas públicas, todo parece indicar que la construcción y/o adecuación de las capacidades estatales es un proceso dinámico y permanente. Entonces ¿ el actual armado institucional tal como está concebido, contribuye a solucionar el problema del desempleo? O desde a la institucionalidad existente ¿se debe avanzar hacia un nuevo modelo que permita abordar la problemática del empleo desde un enfoque más integral y articulado con otras políticas públicas? ¿La legislación vigente es adecuada a los problemas que deben atenderse? ¿o acaso bastaría con promover un enfoque de desarrollo local y perfeccionar los instrumentos técnicos?. Al principio de este trabajo decíamos que el Estado influye en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales. Luego de este análisis planteamos que, si eso es así- consistentemente con los patrones más tradicionales del Estado uruguayo- el perfeccionamiento de las políticas activas de empleo vendría dado por un proceso de activo protagonismo estatal.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- Alburquerque, F., 1999, Manual del Agente de Desarrollo Local.
- Arriagada, Irma; Chile y Uruguay en los noventa:Cambios en el mercado laboral urbano por género, Trabajo, Género y ciudadanía en los pises del Mercosur, OIT- CINTERFOR, 2001.
- Arocena,J, 2001, Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas. UCUDAL/CLAEH, Montevideo.
- Arocena, J., 1998, Propuesta Metodológica para el Estudio de procesos de Desarrollo Local
- ALOP; CLAEH; Inter-American Foundation, 2000, La Construcción del Desarrollo Local en América Latina. Análisis de Experiencias 1998, Propuesta Metodológica para el Estudio de procesos de Desarrollo Local.
- Aucoin, Peter, 1996, La Reforma administrativa en el gerenciamiento público, paradigmas, principios, paradojas y péndulos.
- Allison, Graham; 1992, " Modelos Conceptuales y la crisis de los Misiles Cubanos", en Aguilar Villanueva,

  La Hechura de las Políticas.
- Bertrannou, Julián F.1995, "Estructurando la política.El papel de las instituciones"; en Revista Mexicana de Sociología, 1/95.
- Castell, Manuel, San Pablo 1998, Hacia el Estado en Red, Ponencia en Seminario sobre " Sociedad y Reforma del Estado".
- CEPAL, 2001, Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- Comisión Europea, 2000,La Política Social y de Empleo en Europa. Comisión Europea, 2000
- Correa Freitas,R., 1998, La Reforma de la Administración Pública en América Latina.
- Corbo, Gabriel, 2003, Políticas de empleo a nivel local, Proyecto OIT/PNUD.
- Cunnill Grau, 1999, ¿Mercantilización y Neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública? Retos de las reformas de segunda generación, en Nueva Sociedad No. 160.
- Diez de Medina, R., 2001,Jóvenes y empleo en los noventa, OIT/Cinterfor.
- Easton David: Ficha 75, Serie Ciencia Política; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Elster, John.1996: "tuercas y Tornillos; Una Introducción a los Conceptos Básicos de las Ciencias sociales", Gedisea, Barcelona.
- Filardo, Verónica, 2002, Circulación de la mano de obra e identificación de grupos de riesgo en el Mercado de Trabajo Urbano.
- Filardo, Verónica, 2000, Mecanismos de acceso al trabajo y movilidad ocupacional de la fuerza de trabajo urbana de Montevideo
- Gosta Espin, Andersen, 1974, Los tres mundos del bienestar.Ed. Generalitat de Barcelona.

- Gouverich, P., 1986, Políticas estratégicas en tiempos difíciles.
- Graña, G., 2001, Políticas de Empleo, formación y Diálogo Social. El caso uruguayo.
- Grindle, 2003
- Heclo, 1978, Las redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo.
- Lema Fernando, Sociedad del Conocimiento: ¿Desarrollo o dependencia?, Trabajo, Género y Ciudadanía en los píses del Mercosur, OIT- CINTERFOR, 2001.
- Lindblom, Charles. 1991: El proceso de elaboración de las políticas públicas; Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa; México.
- ——————1994 a [1959]: "La Ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, *La Hechura de la Políticas Públicas.*
- ——————1994 b [1979] "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas.*
- Longhi, Augusto, 2002, El Modelo de empresa flexible y sus efectos sobre la organización y funcionamiento de los Mercados de Trabajo.
- Mayntz, M; octubre 2001; *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, Revista del Clad Reforma y Democracia, No. 21.
- Magri, Altair, *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*; Departamento de C. Política Facultad de C. Sociales, DT No.40.
- Miliband, 1969, El Estado en la Sociedad Capitalista.
- Munck, Gerardo; 2004, *La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva* institucional. En Política y Gobierno, Vol XI.No. 2.II Semestre 2004.
- Narbondo ,Pedro y Ramos, Conrado; " La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista". Uruguay la Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985- 2000), Ed. Banda Oriental, 2002.
- Notaro, Jorge, 2005, El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Ediciones de la Banda Oriental.
- Notaro, Jorge, 2003; La Política de empleo en tiempos de recesión, lineamientos para la discusión en Uruguay 2003, Instituto de Economía DT 3/03.
- Nueva Sociedad, No.160, La Segunda Generación de Reformas del Estado.
- OIT/Cinterfor, 1998, Juventud, educación y empleo.
- Panizza, Francisco, 1991, Mirando hacia el futuro, en Uruguay Hacia el 2000. Desafíos y opciones. Editorial Nueva Sociedad, pp 127- 159.
- Pintos, Graciela, 1998, Aplicación de Sistemas de Información de Resultados a Proyectos Orientados al Desarrollo Local.

- Prats, J.; Catalá, Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina, en Nueva Sociedad No. 160.
- Pzeworski, A., La Democracia Sustentable..
- Ramos, C; Narbondo,P; Zubriggen,C; Labadie,G, Marco conceptual y diseño metodológico para el estudio de las capacidades estatales en la administración central y en las empresas públicas, Proyecto BID-PNUD "Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización: Un Análisis Comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay
- Rodríguez, J.M., 2003, Coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo, J.M. Rodríguez, Proyecto OIT/PNUD..
- Rodríguez, J.M., 2000, Las Políticas Activas de Empleo en el Uruguay.
- Traversa, Federico, La segunda generación de reformas del Estado y sus desafíos para la administración pública, Departamento de C. Política de la Facultad de C. Sociales, DT No. 37.
- Skocpol, Theda, 1989, El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, Zona Abierta 50.
- Stiglitz, J., 2000, El Malestar de la Globalización.
- Veiga, D.; Rivoir,A., 2001, Desigualdades Sociales y Segregación en Montevideo.
- Zubriggen, Cristina, 2002, El análisis de los Policy Networks y su utilidad para el estudio de las hechuras políticas.

7. SIGLAS.

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
FMI	Fondo Monetario Internacional
JUNAE	Junta Nacional de Empleo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.