



## Grupo 14: Políticas social, laborales y de seguridad social

### **El proceso de activación de las políticas públicas de empleo, un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay en el período 2000 – 2012**

**Brenda Brown**

brenbrown87@gmail.com

**Alejandro Vignolo**

avignolo@gmail.com

CEIL/CONICET

#### **Introducción.**

Con la presente ponencia nos disponemos a mostrar, en un primer momento, cuáles han sido algunas de las consecuencias que se evidencian a nivel mundial como resultado de la aplicación de políticas neoliberales a partir de los años 70, haciendo especial énfasis en los problemas del mercado de trabajo y en el estallido de la cuestión social. Por su parte, buscaremos mostrar cuáles son las discusiones teóricas que se originan a partir del surgimiento de estas dos problemáticas y cuáles son algunas de las respuestas que se han planteado en el plano académico.

Luego, intentaremos mostrar cuáles son las estrategias que se han desarrollado desde las corrientes neoliberales para dar respuesta a esta doble problemática en América Latina señalando el rol que cumplen los organismos internacionales de crédito en la promoción de las mismas.

Finalmente, apelaremos al estudio de las políticas implementadas en dos países, Argentina y Uruguay, durante la década del 2000, intentando dar cuenta en cada caso, de los cambios y continuidades que se evidencian en relación al periodo neoliberal inmediato anterior.



## Neoliberalismo, mercado de trabajo y cuestión social

A partir de la década del 70, se han desarrollado una serie de procesos que pusieron en evidencias las limitaciones y la interdependencia entre los distintos Estados nacionales. En este contexto, se ha introducido a nivel mundial un nuevo paradigma político-económico que cuestionó fuertemente al Estado social que caracterizó, en Europa, a los 30 años gloriosos, y que marcó alas últimas décadas del siglo XX.

Las políticas neoliberales impulsadas a partir del último cuarto de aquel siglo tuvieron consecuencias muy importantes a la hora de pensar lo económico y lo social. Por un lado, se evidencia un Estado que privilegia al mercado y que espera, a partir del efecto derrame, las ventajas económicas que favorecieron a una pequeña porción de la sociedad se expandan al resto. Por el otro, se evidencia un periodo en donde las desigualdades sociales, y los problemas de la exclusión se ven representados por una masa cada vez más importante de excluidos y de desafiados.

Hacia la década del 80 se evidencia en la literatura académica el surgimiento de una nueva problemática: las tasas de desempleo crecieron a nivel mundial y el problema del mercado de trabajo se hace cada vez más visible. Como señala Castel (1997), se produce una reaparición del perfil de trabajadores sin trabajo, los que ocuparían el lugar de los *supernumerarios*.

El aumento de la precariedad laboral, causa de la presión que ejerce el excedente de mano de obra sobre el mercado de trabajo, también genera mayor intermitencia laboral y condiciones de trabajo cada más desprotegidas. El sistema de protección de los riesgos que caracterizó a los 30 años gloriosos europeos entra en crisis ya que la cantidad de activos aportantes al sistema contributivo comienzan a ser menores a la población pasiva sin posibilidades de trabajar (Castel, 1997). El trabajo, que ya desde hace años había sido reconocido como la única fuente de riqueza social, pero también individual, comienza a ser cuestionado como único generador de redes de afiliación.

Una serie de autores (Gorz, 1982; Offe, 1985; Gorz, 1995; Meda, 1995 y Meda, 1997) comienzan a cuestionar la centralidad del trabajo como generador de lazos sociales y de inclusión y van a plantear la necesidad de abrir dentro de la sociedad otros espacios de



socialización que no estén vinculados estrechamente con el trabajo, pensando otras formas de inclusión social que permitan generar nuevas redes de afiliación. Gorz (1995) por ejemplo, señala que la economía ya no tiene necesidad del trabajo de todos y todas y que, por lo tanto, la sociedad del trabajo está caduca: el trabajo ya no puede servir como único fundamento para la integración social. Offe (1985) concluye que hay una erosión de los fundamentos culturales y políticos de una identidad colectiva centrada en el trabajo, y que a medida que aumentan la experiencia del desempleo, incrementa el efecto estigmatizador y autoestigmatizador del mismo ya que, el desempleo por lo general es imputado a un fracaso o culpa individual. Esto significa la generación de un proceso que quita importancia al mundo del trabajo como instancia conformadora de subjetividades e identidades, que pasan a formarse primordialmente en el mundo del no-trabajo.

Estas nuevas posturas en relación a cómo concebir la inclusión social han desarrollado distintas respuestas a nivel teórico en miras de resolver los problemas que la nueva cuestión social interpela. Algunas de ellas se vinculan con repartir el trabajo socialmente necesario a partir de una redistribución horaria del mismo y de los ingresos (Gorz, 1995); también surge la idea de otorgar a los ciudadanos un ingreso, que cumpla con la doble condicionalidad de ser suficiente para evitar la pobreza, y ser incondicional (Gorz, 1998:91). Por su parte, Offe (1992) sugiere romper el vínculo entre el sistema de seguridad social y el sistema ocupacional, estableciendo un mecanismo de «rentas mínimas garantizadas». Este autor propone un seguro básico concebido en términos igualitarios, que tendría el estatuto de un derecho fundamental.

Todas estas posturas, señaladas anteriormente, van a reconocer a la nueva problemática del mercado de trabajo como un problema de oferta (los supernumerarios serían aquellos que no son necesarios dentro del sistema productivo ya que hoy en día no hace falta tanta mano de obra dentro del mismo para producir los bienes y servicios requeridos por la sociedad). Sin embargo, desde una lógica más acorde al pensamiento neoliberal, se sostiene que el problema sería de oferta, es decir, que los trabajadores no están lo suficientemente capacitados para ingresar a un empleo, es decir, son



*inempleables*<sup>1</sup>; o que no se esfuerzan lo *suficiente* para poder encontrar un trabajo, es decir, hay que darles herramientas (crear bolsas de trabajo, ayudarlos en la búsqueda de un empleo) para que estos trabajadores excluidos vuelvan a integrarse al mundo laboral.

Es así como, a partir de los 70, esta corriente hegemónica y neoliberal va a dar respuesta a la cuestión social a partir de fomentar un Estado *activo* que lleve adelante *políticas activas* de empleo y de inclusión social.

Rosanvallon (1995) señala que repensar el Estado providencia implica concebir de manera nueva la gestión social de la desocupación, por lo tanto, el Estado debería explorar una nueva zona intermedia entre la indemnización y la garantía del empleo: el de la *inserción*. La *inserción*, según este autor, expresa la idea de buscar nuevas relaciones entre empleo y Estado providencia; constituyendo un espacio intermedio entre empleo asalariado y actividad social.

Este proceso de *activación* del Estado es la respuesta que se otorga desde los gobiernos neoliberales al problema de la cuestión social contemporánea; esto implicaría el no reconocimiento de las consecuencias que esa misma corriente ideológica genera. Los organismos internacionales van a ocupar un rol central en la promoción del neoliberalismo como forma de gobierno y del proceso de activación como solución al problema de cuestión social que este mismo genera.

### **Neoliberalismo y Organismos Internacionales de Crédito (OIC)**

El nacimiento de los OICs datan de hace casi 80 años y fueron creados con el objetivo de regular el ciclo económico<sup>2</sup>. Sin embargo, a la luz de los cambios que se produjeron hacia la década del '70 y del consecuente incremento de la interdependencia entre los Estados, los objetivos de los OICs fueron cambiando y comenzaron a aumentar su presencia en todo Latinoamérica (Landau, 2006).

---

<sup>1</sup>La *empleabilidad* es normalmente definida como la probabilidad que tiene un desocupado de reinsertarse en el mercado de trabajo. Gazier (1999) reconoce distintos tipos de empleabilidad, y señala que a partir de los 80 la que se promueve es la *empleabilidad iniciativa*. Ésta combina actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores, consideradas indispensables para enfrentar los rápidos cambios en productos, servicios y procesos dentro de las empresas. Cada trabajador aparecería en esta visión como un empresario de su propia trayectoria laboral (Perez, 2005).

<sup>2</sup>El Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional fueron creados en los acuerdos de Bretton Woods (Estados Unidos) en 1944. La OIT en 1919 y la OCDE en 1947.



Así, desde mediados de la década del 70 la capacidad de los Estados nacionales como actores fundamentales en la regulación de la vida económica y social se ha visto coartada. Los márgenes de acción de la política pública nacional de los países “en desarrollo” se han visto delimitados por los lineamientos de políticas impulsadas por los OICs principalmente a través de las cláusulas de condicionalidad para otorgar préstamos y del desarrollo de una estrategia discursiva complementaria (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006). Así mismo, se implementaron modalidades de condicionalidad cruzada (Landau, 2006) entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>3</sup>.

Nos parece importante señalar el rol que cumple el Estado durante el periodo neoliberal, ya que, si bien durante las reformas de primera generación se promueve realizar un achicamiento del Estado extendiendo los procesos de mercantilización y remercantilización de las relaciones tanto económicas como sociales, no puede dejar de señalarse que se evidencia un viraje en las perspectivas del BMya que se sostiene la necesidad de contar en los países latinoamericanos con un “estado efectivo” que garantice el funcionamiento del libre mercado (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006)<sup>4</sup>.

En la región, las políticas neoliberales comienzan a implementarse con gobiernos militares a mediados de los 70, pero se profundizan especialmente con los gobiernos democráticos hacia la década del 90. Una vez endeudados durante el primer periodo, la mayoría de los Estados latinoamericanos ven coartada su capacidad de maniobra y acción por lo que terminan aplicando sin mucho cuestionamiento las reformas de primera generación que se plantean durante el famoso consenso de Washington. Si bien no es intención en esta ponencia ahondar en las ya conocidas reformas y en sus consecuencias, nos interesa señalar que ya hacia mediados de la década del 90 se evidenciaban en la mayoría de los países de Latinoamérica los primeros indicios importantes de lo que sería la cuestión social latinoamericana. Su estallido, llegaría un

---

<sup>3</sup>Las modalidades cruzadas se dan cuando “un país es compelido a aceptar la condicionalidad de una agencia de financiamiento como precondition para lograr el apoyo financiero de otro u otros organismos financieros” (Botzman y Tussie, 1991: 66 citado por Landau et al, 2006).

<sup>4</sup>La importancia del rol del Estado como garante de la libertad de mercado y por tanto de la aplicación de políticas de corte neoliberal surge con las reformas de segunda generación planteadas en el Consenso de Santiago hacia finales de los 90 (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006).



poco más tarde, a comienzos del siglo XX y con él, un giro en las estrategias de los OICs y de los distintos gobiernos para dar respuesta a esta problemática.

La respuesta que dan los distintos gobiernos de la región a los problemas del desempleo en aumento y del incremento de la pobreza y la indigencia se materializan en una batería de políticas activas de empleo (PAE) y de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que se desarrollan como parte del *proceso de activación*.

**El proceso de activación y las políticas activas de empleo como respuestas a los problemas del mercado de trabajo y de la cuestión social.**

En la coyuntura histórico-económica definida como “Los treinta años gloriosos” (1945-1975), del capitalismo, Europa occidental hizo ostentación de un sistema de protección social estatal vigoroso, que contaba como uno de sus pilares la asunción del pleno empleo en su mayoría masculinizado y que otorgaba de hecho a la mujer un rol acotado fundamentalmente a las tareas no remuneradas a la interna del hogar. Fue el período de afianzamiento de lo que se conoció como Estado de Bienestar Keynesiano y que tuvo su crisis a partir de la década de 1970 con los constantes aumentos de precios del petróleo a nivel internacional.

En el plano de lo político-económico, el derrumbe de esta modalidad del Estado proveedor de derechos sociales a los ciudadanos, permitió el avance de las políticas definidas como “neoliberales” con una concepción del rol del Estado en la economía (entre otros ámbitos) opuesta a lo que primó hasta ese momento en el período histórico al cual anteriormente hacíamos referencia líneas arriba. La desregulación del mercado de trabajo, el retiro del Estado en su función de intervención en las principales actividades económicas de los países, así como otros hechos acontecidos, caló hondo en el ámbito laboral. En este marco y a la luz de la problemática señalada líneas arriba, comienzan a ser implementadas las denominadas políticas activas, con el objetivo inmediato de actuar como paliativo de los costos sociales que se comenzaban a afianzar y que tenían



al Estado neoliberal como principal responsable de los ajustes económicos que los precipitaban.

### **Lineamientos teóricos en torno a las políticas activas de empleo.**

Las *políticas activas de empleo*, presentan entre sus cometidos brindar ayuda a los desempleados y así lograr que los mismos se reinseren al mercado de trabajo en el menor período de tiempo posible. Además, se pretende evitar que las personas que cuentan con un empleo puedan perderlo así como estimular la generación de empleo de calidad. Mientras que las *políticas pasivas de empleo*, tienen como finalidad actuar sobre la pérdida de ingreso, característica de la población en situación de desempleo (Samaniego, 2002). Este tipo de medidas “(...) *suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo*” (Perazzo y Rossel; 2009: 11). El Seguro de Desempleo es uno de los ejemplos más visibles de este tipo de instrumentos.

En función de los autores y por consiguiente de los criterios que éstos asuman para sus respectivos análisis, podemos clasificar las diversas políticas públicas que confluyen en la problemática del empleo. A continuación, explicitaremos la conceptualización postulada por Samaniego (2002) y que se encuentra enmarcada institucionalmente en los postulados que pregonan la OCDE.

Las *políticas de mercado de trabajo* son aquellas que: “(...) *utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación*” (Samaniego; 2002: 12). A su interior existen dos vertientes, las políticas activas y su contraparte, las políticas pasivas de empleo.

De acuerdo a esta autora, la justificación teórica de la existencia de estas políticas de mercado de trabajo radica en la necesidad de atenuar las consiguientes “fallas”; consecuencia del accionar del mismo.





Durante la década de 1950 en la Europa continental, con Suiza como ejemplo paradigmático, cobra impulso la formulación e implementación de lo que en ese momento se denominó como *programas activos de recursos*; las que posteriormente fueron conocidas como políticas activas de empleo. Entre las instituciones más destacadas respecto al tratamiento de este tema desde un inicio, mencionamos a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Perazzo y Rossel, 2009).

Desde una perspectiva histórica, existen dos fases respecto a las características presentes en este tipo de políticas. En una primera instancia, a partir de los años 60 se enfocaron en remover los *cuellos de botella* del mercado de trabajo; *a posteriori* el énfasis fue puesto en la creación directa de puestos de empleo.

Más tarde en el tiempo, situándonos en el principio de los 90', se evidenció que detrás de la problemática del desempleo, había factores estructurales que fomentaban el mantenimiento del mismo y que las medidas de corto plazo, no tendrían mayores efectos sobre la reducción de su porcentaje. Por lo tanto las medidas se orientaron a actuar sobre el mercado de trabajo, en una estrategia de más largo plazo. Estas disposiciones son las más recientes en el tiempo y las cuales en su mayoría han sido o están siendo implementadas a nivel latinoamericano.

### **El Proceso de activación en Latinoamérica**

Las consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales se mostraron rápidamente: hacia mediados de la década del 90, a pocos años de las reformas más importantes, ya se evidenciaban tasas de desempleo elevadas, una fuerte presencia de la precariedad laboral y la elevación de las tasas de pobreza e indigencia en toda la región.

Desde el BM se responsabiliza de los malos resultados que produjeron las reformas de primera generación al excesivo estatismo de las sociedades latinoamericanas, y a los





problemas de ineficiencia y corrupción que caracterizaban al sector público (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006).

Hacia el segundo lustro de la década del 90 comienzan a aplicarse políticas activas de empleo con vistas a resolver los problemas de mercado de trabajo y de la pobreza. Con la idea de impulsar desde el BM la participación de la sociedad civil como actores centrales en la resolución del problema (Landau, 2006), los programas implementados fueron ejecutados en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil (ONGs) y tenían como objetivo aumentar la *empleabilidad* de los desocupados a través de programas de capacitación; y a fomentar las estrategias de autoempleo (Jacinto, 2008). Los dispositivos de *inserción* en la mayoría de los casos se llevaban a cabo a partir de financiamiento proveniente de los OICs y se desarrollaron con características y permanencias diversas, en algunos casos fueron efímeros, dependiendo del gobierno de turno<sup>5</sup> (Jacinto, 2008).

La falta de una verdadera voluntad política para la implementación de programas tendientes a resolver los problemas de la cuestión social llevaron a que el comienzo de siglo haya estado marcado en Latinoamérica por el estallido de la misma. Esto llevó a los gobiernos y también a los OICs a replantearse diferentes estrategias para resolver los altos niveles de conflictividad que pondrían en riesgo la gobernabilidad de los distintos países.

En algunos éstos, a la luz de las discusiones académicas que venían desarrollándose comienza a plantearse la posibilidad de la implementación de políticas de tipo universales como la creación de un ingreso ciudadano o de un ingreso mínimo de inserción. Sin embargo, la adopción de este tipo de políticas ha sido coartada por los OICs, quienes impulsan la inclusión social exclusivamente a través del trabajo, y han

---

<sup>5</sup> Como en el caso de Argentina que durante la década de los 90 se ponen en marcha más de 20 programas que se caracterizaron por su baja cobertura, su corta duración, la escasez de recursos, la alta movilidad de los programas y por presentar diseños semejantes (Golbert, 2004; Neffa, 2011).



promocionados la implementación de condicionalidades como la realización de contraprestaciones para aquellas personas que puedan volver a ser *empleables*<sup>6</sup>.

Es en este momento cuando surgen también las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en vistas a resolver las situaciones más críticas hasta que la problemática del mercado de trabajo se resuelva y los desocupados puedan volver a incluirse dentro del mundo laboral. El objetivo de las TMC es garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables en miras de poder detener la transferencia intergeneracional de la pobreza a partir de imponer ciertas condicionalidades (*contraprestaciones*) en materia de salud, educación y alimentación<sup>7</sup>. En general, estos programas son amplios y están financiados también por los OICs, y se basan en otorgar un subsidio básico para evitar situaciones de pobreza *aguda*, implicando a los propios pobres en sus acciones en pos de la superación de su situación (Jacinto, 2008).

El surgimiento de estos programas se basa en otorgar a los desocupados y sus familias un ingreso mínimo en vistas de que cumplan sus necesidades básicas. Acá nos parece interesante señalar el concepto que se encuentra detrás de promover este tipo de programas: el de la *equidad*. Danani (2008) va a mostrar la diferencia que puede observarse entre el concepto de igualdad y el de equidad, el primero desplazado en el periodo neoliberal por el segundo. Según esta autora, el primero de estos conceptos implicaría el reconocimiento de una paridad ontológica de todos los seres humanos, simplemente en virtud su humanidad; además, este concepto daría cuenta de una

---

<sup>6</sup> Como es el caso de Argentina en donde se promovió el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJyJHD) como un programa de cobertura universal. Sin embargo, con el financiamiento del BM se deja de lado la universalidad y se aplican condicionalidades en miras de aumentar la empleabilidad de los desocupados para su posterior reingreso al mercado laboral (Barbeito y Lo Vuolo, 2003). También se puede destacar el caso de Brasil, país en el que hacia el año 2004 el gobierno de Lula creó dos leyes: una que daba origen al programa *Bolsa Familia* y otra ley que institucionalizó el ingreso básico de ciudadanía. Sin embargo la prioridad se dio a la primera y las repercusiones de la segunda fueron nulas (Brito y Veras Soares, 2011).

<sup>7</sup> Los PTMC son también parte de las respuestas que se promueven desde los organismos internacionales para resolver los problemas de la pobreza y de la inclusión. El primer programa de este tipo se desarrolla en México en 1997, hacia el año 2010 ya se habían desarrollado 40 programas de características similares en 19 países de Latinoamérica.



sociedad de próximos entre sí que tienen derecho a igual trato. Por su parte, el concepto de la equidad se ubicaría en el plano de la distribución (material) en el que se observan los *mínimos*, los *pisos* para cubrir lo socialmente considerado como *básico*. De esta manera, desde el paradigma de la equidad no se juzgaría como negativa la distancia socioeconómica entre los individuos; una sociedad equitativa puede ser una sociedad desigual (Danani, 2008)

De la mano de los programas de TMC, se aplican en la región una batería de políticas activas de empleo. En un contexto, aunque disímil por países y subregiones, de recuperación económica y de mejora en ciertos indicadores sociolaborales, las políticas activas implementadas buscan incrementar la *empleabilidad* de los grupos más vulnerables y darles herramientas que faciliten la *reinserción* al mundo del trabajo. Pese a las evidentes mejoras en relación a lo acontecido hacia fines de la década de los 90, la problemática del mercado de trabajo y de la exclusión social siguen estando presentes: la tasa de desempleo en el año 2012 para la región latinoamericana se posicionaría en torno al 6.4% según datos de la CEPAL, los problemas de la precariedad y de la informalidad no han sido resueltos y la tasa de pobreza e indigencia sigue siendo significativa<sup>8</sup>.

#### **El caso de la Argentina y las PAE a partir de la década del 2000.**

La década del 2000 comienza en Argentina con el estallido de la crisis socioeconómica más importante en la historia reciente del país. Los indicadores del mercado de trabajo y de la pobreza eran alarmantes, y la conflictividad social ponía en jaque a la capacidad de gobierno. En este contexto, hacia el año 2002, momento en el que el país se encontraba en una situación crítica, con un discurso universalista, pero focalizado para algunos

---

<sup>8</sup>Nos parece importante señalar que si bien en términos relativos la tasa de desempleo pareciera ser baja (especialmente si se la compara con aquella de finales del siglo XIX) es importante comprender la importancia del fenómeno en un mundo en donde prima la concepción de la inclusión social exclusivamente a través del trabajo. Es decir que, consideramos a este 6.4% de desempleo como un problema grave, el cual, puede profundizarse aún más si tenemos en cuenta los niveles de precariedad laboral y si consideramos el subempleo. Además, el sistema estadístico y la construcción de los indicadores laborales permiten una subestimación del indicador ya que existe la posibilidad de presencia desocupados ocultos en la población económicamente inactiva como en la tasa de empleo.



grupos sociales, el gobierno de la Alianza desarrolla en Argentina el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJyJHD).

Este programa, financiado por el BM, se caracterizó por ser de una ejecución presupuestaria elevada y por tener altas tasas de cobertura. Desde el gobierno se promovió al PJyJHD como un programa universal de inclusión social para todas las familias (Golbert, 2004). Sin embargo, por su carácter transitorio y por no incluir siquiera a todas las familias en situación de vulnerabilidad, muchos autores lo han definido como un gran programa focalizado (Barbeito y Lo Vuolo, 2003; Monza y Giacometti, 2003; Pautassi, 2003; Neffa, 2008). Por su parte, también se destacó la naturaleza híbrida del plan, ya que exigía una contraprestación pero no garantizaba que se cumpla, por lo que no quedaba claro si era, una política de empleo, o de sostenimiento de ingresos. La mayoría de los autores concuerdan con esta última (CELS, 2003; Monza y Giacometti, 2003; Neffa, 2008). De hecho, desde los organismos internacionales, se concibe al PJyJHD como un Programa de TMC, el primero de una serie de programas de éstas características que se desarrollan durante la década de 2000.

En el año 2003, tras los inicios de un proceso de reactivación económica, ya recuperados ciertos indicadores sociolaborales y apaciguada la conflictividad social, el gobierno Kirchnerista decidió realizar una selección de los beneficiarios y destinarlos según sean *empleables* o *inempleables* al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) o al Plan Familias respectivamente (Pérez, 2005; Neffa, 2008). Este último programa también va a ser considerado como un plan de TMC ya que cumple con las características enunciadas anteriormente: otorga un subsidio siempre que se desarrollen contraprestaciones en materia de salud y educación.

### **Los programas de transferencias de ingresos**

Durante el período que va del 2000 a 2013 van a desarrollarse otras políticas de TMC. La más importante de ellas es la Asignación Universal por Hijo (AUH) que se establece en el año 2009 y que busca compensar el régimen de Asignaciones Familiares que le corresponde a las personas que por tener un trabajo registrado o en *blanco* forma parte



del sistema contributivo de la seguridad social; las elevadas tasas de precariedad laboral hacen que muchos trabajadores no puedan acceder a este derecho y con la AUH se busca revertir la situación.

Otra política de transferencia de ingresos es el otorgamiento de jubilaciones y pensiones a través de moratorias jubilatorias, las cuales buscan desarrollar un sistema de protección social más inclusivo (Fernández, A. L., Gallo, M. E., González, M. L., y Sacavini, M. 2010). Lo que se busca hacer con este programa de transferencia de ingresos es permitir el acceso a una jubilación para aquellas personas que, en situación de vulnerabilidad, no había aportado al régimen contributivo por haber trabajado en empleos precarios.

No puede dejar de señalarse la importancia de estos programas como garantes de un incremento en la distribución del ingreso así como de una reducción en las desigualdades dentro de la sociedad Argentina, las tasas de indigencia y de pobreza se vieron favorecidas por la aplicación de estos instrumentos lo cual es de remarcable importancia. Sin embargo, también existe cierta discusión en relación a los alcances de este tipo de programas vinculado a dos puntos: i. la primera discusión se basa en cuáles son los alcances de estos programas y cuál es su estabilidad al largo plazo. En este sentido, señala Pautassi (2010) que una versión superadora de este tipo de programas sería aquella que pueda pensar la redistribución del ingreso desde la lógica del derecho, con políticas sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende trasciendan las coyunturas políticas o los planes focalizados e incorporen efectivamente el ejercicio de derechos a toda la ciudadanía. ii. La otra cuestión a tener en cuenta es la vinculación estrecha entre las políticas sociales y el mercado de trabajo. Como se intentó destacar anteriormente, tanto la AUH como las moratorias jubilatorias se pensaron para contrarrestar las debilidades del mercado de trabajo (y puntualmente al problema de la precariedad laboral). Esta posición, deja de lado la problemática que se evidencia a nivel internacional y naturaliza la manera de pensar la inclusión social (exclusivamente desde el mercado de trabajo) lo que no permite tampoco poder visualizar la importancia de generar otras instancias de



inclusión que no estén ligadas exclusivamente al empleo ya que de esta manera estaríamos condenando al núcleo duro y estructural de desempleados a la exclusión<sup>9</sup>.

### **Las políticas activas de empleo**

En relación a la aplicación de políticas activas de empleo en la Argentina de la postconvertibilidad, se observan ciertos avances respecto a la década anterior. Durante el período que empieza en el 2003 las principales características de las políticas de empleo son la concentración en pocos programas, la mayor densidad y la articulación de las acciones de empleo y desarrollo en una mayor institucionalización (Neffa y Brown, 2011; Brown, 2012). Sin embargo, los objetivos de los distintos programas implementados no se diferencian de aquellos ejecutados durante los 90 y promovidos por los OICs impulsores del neoliberalismo: aumentar la empleabilidad, generar empleo transitorio; promover el empleo para jóvenes, y otorgar subsidios al empleo dentro del sector público y privado (Brown, 2012).

No queremos dejar de señalar que concordamos con aquellas posiciones que muestran en el período de la postconvertibilidad una serie de políticas consideradas como contra-reformas del período neoliberal (Danani, 2012). Tampoco podemos dejar de reconocer muchos avances que se han realizado en la distribución del ingreso gracias a la aplicación de políticas de cohorte heterodoxo y su impacto positivo en la reducción de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, creemos que para generar cambios estructurales que impulsen un impacto de largo plazo es preciso tener en cuenta cuál es el sistema de dominación que se establece cuando se piensa la inclusión social a través del trabajo en un mundo en el que ya no pareciera haber trabajo para todos.

## **El desarrollo de las PAE en Uruguay.**

### **Periodización de las PAE.**

<sup>9</sup>De hecho, esta postura tiene puntos de coincidencias con aquella que promueve el BM: Banco Mundial (2012) “Los empleos son la piedra angular del desarrollo, sostiene el Informe sobre el desarrollo mundial 2013” en comunicado de prensa del 1 de Octubre de 2012 disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2012/10/01/jobs-cornerstone-development-says-world-development-report>





Podemos distinguir en lo que refiere a la formulación y ejecución de las políticas activas de empleo en Uruguay, dos períodos, en los cuales como en el caso de Argentina, están determinados por las transformaciones en el campo político-partidario reciente.

Podemos identificar un primer período a partir del año 1992 (creación del sistema Junta Nacional de Empleo- Dirección Nacional de Empleo) y que culmina en el año 2005<sup>10</sup>. En el caso de Uruguay, quizás de una manera más “evidente” y que se explicita en el entramado institucional, las políticas activas de empleo contaron con la anuencia de los tres actores representativos del mundo del trabajo. ¿A qué nos referimos? La JUNAE así como la DINAE, eran órganos de carácter tripartito (trabajadores, Estado y empresarios), que durante este primer período (y que con modificaciones institucionales, aún lo realizan) se encargaron del diseño y la implementación de este tipo de políticas. Es decir, como dato de la realidad para nada menor, que se creó un sistema institucional, específico para la promoción de las políticas activas de empleo, con el rasgo particular, de que estaban compartiendo responsabilidades, actores con intereses divergentes entre sí en lo laboral. Además, la DINAE instaurada durante el gobierno del conservador Lacalle (Partido Nacional), se ha mantenido como veremos, hasta en la actualidad con casi diez años de gobierno del centro-izquierdista Frente Amplio.

Por tanto, podemos considerar que existió un acuerdo tácito en la ideología que existe detrás de estas medidas. Un ejemplo, de esta cierta “sintonía” en el trabajo realizado por los representantes de cada sector fue el beneplácito con la articulación resultante entre los organismos públicos y entidades privadas, (las denominadas Entidades de Capacitación) responsables de la formulación y ejecución de los cursos de Formación Profesional a los trabajadores en el Seguro de Desempleo. Además, el tripartismo en los aspectos vinculados a la cuestión del trabajo siempre ha contado con un fuerte respaldo

---

<sup>10</sup>Esta última, instaurada como Unidad Ejecutora dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), tendría entre sus cometidos fundamentales la investigación así como el estímulo de iniciativas enmarcadas en lo que se define como *políticas activas de empleo*. La DINAE, previa redefinición de sus cometidos en el año 1996 (Ley 16.736), se ha mantenido cumpliendo un rol preponderante en lo que a su materia compete hasta nuestros días





político en Uruguay, aspecto que presenta mayores complejidades en su análisis como se estipula en el apartado correspondiente al caso argentino. Finalmente, otra característica fue la faltante de recursos; problema que resultó transversal a todo este sistema y que repercutió en los objetivos a alcanzar en un principio (Rodríguez, 2002).

En el segundo período abarca desde el año 2005 hasta la actualidad. La reformulación organizacional a la interna de la DINAE en función de sus nuevos objetivos así como la reciente creación del Instituto Nacional del Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en sustitución de la JUNAE, configuran en términos institucionales ciertas modificaciones en el rol que se le asigna al Estado en el mercado de trabajo a partir del gobierno anterior del Frente Amplio (2005-2010).

En el año 2005, se comienza a trabajar desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con los principales actores involucrados en la temática en la elaboración del documento denominado “*Estrategia Nacional de Fomento del Empleo*”; el cual debería ser interpretado como el compendio de las líneas de trabajo en el período 2005-2010 que llevaría a cabo este Ministerio. El mismo surge tomando en consideración lo establecido por lo denominado como aquél entonces como “*Compromiso Nacional*”; este macro-acuerdo entre diversos actores del empresariado nacional, el sindicalismo así como de otras organizaciones de carácter social, fue a instancias de la convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo en el mes de Mayo del año 2005. Podemos inferir que por parte de estos tres actores se asume que debe haber un nuevo abordaje de la problemática del empleo, seguramente con el recuerdo latente de la crisis en este país, poco tiempo después que en Argentina. Sin embargo, esta problematización no implica que se hayan cuestionado las formas en cómo se aborda este tema. En suma, a pesar de que se hicieron cambios, institucionales y en la disposición de mayores recursos, las políticas activas de empleo siguen siendo consideradas como el instrumento central para enfrentar las complejidades del trabajo.



### **La actualidad de la Dirección Nacional de Empleo y su futuro próximo.**

Finalizado los primeros cinco años de la gestión del Frente Amplio (FA) a nivel nacional, el MTSS se afronta a continuar por un nuevo quinquenio con el proceso de transformaciones impulsadas desde mediados de la década del 2000. El documento institucional “*Planificación Estratégica 2010-2015*” es la confirmación de los cambios y más aún, la ampliación de cometidos por parte del MTSS desde el año. En este caso, se hace énfasis en la Dirección Nacional de Empleo, una de las Unidades Ejecutoras del Ministerio que más ha evidenciado en lo institucional la nueva mirada de lo que se entiende y lo que se debe llevar a cabo, en relación a las políticas activas de empleo, formación profesional y las relaciones laborales.

Desde el Ministerio y por tanto, desde la Dirección, se pretende en este segundo período, que “*DINAE se constituya en una referencia a nivel nacional en materia de información y análisis del mercado de trabajo, aportando elementos decisivos para la permanencia o cambios en las políticas de empleo implementadas*” (Planificación Estratégica 2010-2015, DINAE-MTSS; 2010:11). En un segundo orden, la mencionada Dirección deberá ejercer un rol de visibilidad ante las demás instituciones, en el ámbito del diseño, monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas que conforman las mismas. Retomamos el supuesto que planteamos líneas arriba, lo que entendemos como la “cuestión social” sigue siendo abordada lateralmente, en el caso uruguayo como el argentino, las tasas de desempleo arrojan cifras menores con relación a otros períodos pero que sin embargo, a su interior, hay una fuerte preeminencia del desempleo estructural y de la precariedad.

Podemos encontrar líneas de trabajo que perduran en ambos períodos de gobierno en esta cartera ministerial y más específicamente, en la DINAE. Tal es el caso, del objetivo de afianzar y mejorar la capacidad de incidencia de la Red de Centros Públicos de Empleo. Otro elemento de permanencia es el rediseño e implementación de programas de incentivación a la contratación de trabajadores que forman parte de los sectores más vulnerables. En la DINAE, ese tipo de programas tiene un único exponente que es el denominado Programa Objetivo Empleo (POE). A modo de mención, en el mes de



Mayo de 2010 se relanzó dicho Programa, luego de haber sido rediseñado por parte de un grupo técnico entendido en el mismo (Planificación estratégica 2010-2015, 2010).

De acuerdo a la “Planificación estratégica 2010-2015”, la DINA E como misión *“diseña, gestiona y efectúa el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de trabajo, empleo y formación profesional, tanto las activas como su relación con las pasivas. En especial, administra el servicio público de empleo”* (Autores varios; 2010: 28-30).

Un último aspecto importante a comentar, son los programas de capacitación e inserción laboral descentralizados que tradicionalmente estaban bajo el dominio de DINA E-MTSS y que con la instauración del INEFOP han pasado a su égida. Algunos de los programas que se promueven desde esta entidad son: PROJOVEN; el PROIMUJER, el PROCLADIS, entre otros.

Quizás uno de los programas más difundidos ante la opinión pública por parte de la Administración Vázquez por la característica de ser una de las primeras medidas políticas para paliar las consecuencias en el empleo de la crisis del año 2002, fue el denominado Plan de Equidad. Este fue implementado a partir del año 2008, teniendo como cobertura institucional al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES, creado en ese período de gobierno) y que involucraba además a otras agencias estatales como por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En suma, el Plan de Equidad: *“está integrado por algunos componentes estructurales (reforma tributaria, reforma de la salud, políticas de empleo, de vivienda, educativa, de igualdad de oportunidades y derechos) y componentes de la red de asistencia social (prestaciones sociales no contributivas como asignaciones familiares y asistencia a la vejez, políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia, políticas de seguridad alimentaria y trabajo protegido”* (Mazzuchi; 2009: 86). En lo que respecta a lo estrictamente a la materia laboral, al interior del Plan se ubica el área de Trabajo Protegido, que a su vez, se subdivide en dos: Uruguay Trabaja y el Programa Objetivo Empleo. El objetivo de ambos programas es la inserción de personas en situación económica crítica en el



ámbito público (Uruguay Trabaja) y en el sector privado mediante subsidios a la contratación de los beneficiarios del programa.

En los programas mencionados con cierta trayectoria así como las nuevas formulaciones (que a simple vista, demuestran las coincidencias con planes ejecutados en Argentina), dan pauta del rol de los organismos internacionales en el diseño así como en la financiación de estas políticas. En los planes financiados, fundamentalmente el BM así como la OIT, han influido notablemente. El caso del POE es paradigmático: a pesar de los pocos años que ha tenido de puesta en práctica, ha sido reformulado en numerosas oportunidades: Esto evidencia el fracaso de una política que fomenta los subsidios de contratación a los empresarios, que a cambio, les ofrece una masa de usuarios con un perfil al cual ellos no les interesa contratar y dejando como secuela la frustración de estos trabajadores/as. Además, de una postura de cierto boicot por parte de las organizaciones empresariales, el POE así como el Uruguay Trabaja, son meros “parches” que en cierta forma, por un tiempo, evitan la agudización de las problemáticas sociales siempre latentes.

## Conclusiones

En el recorrido de la ponencia hemos intentado dar cuenta de una nueva problemática que se presenta en tiempos contemporáneos, y de ciertas respuestas dadas desde los gobiernos promovidos por los organismos internacionales de crédito.

Si bien en las últimas décadas se evidencia un proceso de mayor cobertura en los distintos programas implementados (tanto de las PAE como de los programas de TMC), no se evidencia un cambio en la concepción y en la manera de pensar la inclusión social.

Por este motivo, creemos de suma importancia para generar cambios estructurales y de largo plazo, reconocer la problemática del empleo y plantear políticas superadoras donde se priorice la inclusión de toda la población y no de una porción de la misma, haciendo hincapié en la necesidad de generar lazos de solidaridad que promuevan sociedades más igualitarias.



## Bibliografía.

- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2003)**, El “ingreso ciudadano” en la agenda de políticas públicas de la Argentina. Buenos Aires: CIEPP, Documento de trabajo.
- Bucheli, M. (2005)**, “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”. En: Serie “Estudios y perspectivas”, no. 2, CEPAL-ECLAC, Montevideo.
- Borzese, D., Gianatelli, N., & Ruiz, R. (2006)**, El papel del Estado según el discurso del Banco Mundial (1997-2004). Implicaciones en la visión del mercado, la sociedad y los sujetos. En M. Á. Rodríguez, & J. Próspero Roze, *Ciudades Latinoamericanas III: Transformaciones, Identidades y conflictos urbanos en los albores del siglo XXI* (págs. 100-114). México: Fundación Ideas.
- Brown, B. (2012)**, Las políticas públicas de empleo: De los 90 a la postconvertibilidad (En línea). Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina.
- Castel, R. (1997)**, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CELS (2003)**, Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, Buenos Aires.
- Danani, C. (2008)**, América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Revista Ciências Sociais Unisinos* (44), 39-48.
- Danani, C. (2012)**, Proceso de reformas y configuración de un nuevo régimen de política social: el trabajo, la seguridad social, y los planes sociales en Argentina. *Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica* (Especial 2012), 59-72.
- Dirección Nacional de Empleo (2005-2010)**, Documentos internos, Montevideo.
- Dirección Nacional de Empleo (2006)**, “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE”, Montevideo.
- Eskinazi, J. (2006)**, “Servicios para el Empleo en Uruguay. Modelo de organización”, Programa REDEL Uruguay, con el apoyo de Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Cooperazione Italiana, Montevideo.
- Fernández, A. L., Gallo, M. E., González, M. L., y Sacavini, M. (2010)**. *La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*. Buenos Aires: CENDA. (Documento de Trabajo, 12).
- Gazier, B. (1999)**, Assurance-chômage, employabilité et marchés transitionnels du travail, Cahiers de la M SE, n° 9903, 18 pp.
- Golbert, L. (2004)** ¿Derecho a la Inclusión Social o Paz Social? El programa de Jefes/as de Hogares Desocupados, Serie de Políticas Sociales N° 84, CEPAL.



- Gorz, A. (1982)** *Adiós al Proletariado*. Barcelona: El viejo Topo.
- Gorz, A. (1995)**. *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*. Madrid: Sistema.
- Gorz, A. (1998)** *Misérias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Jacinto, C. (2008)** Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral en Revista del Trabajo. Año 4 N° 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- Landau, Matías, (coord.) (2006)**, “¿Interesados en la participación?: un estudio sobre los discursos del Banco Mundial”. En M. Á. Rodríguez, & J. Próspero Roze, *Ciudades Latinoamericanas III: Transformaciones, Identidades y conflictos urbanos en los albores del siglo XXI* (págs. 100-114). México: Fundación Ideas.
- Mazzuchi, G. (2009)**, “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- Méda, D. (1997)**, “La fin de la valeur 'travail’” en Autores varios, *Le travail, quel avenir?* Paris: Gallimard.
- Méda, D. (1995)**, *Le Travail. Une valeur en voie de disparition*. Paris: Alto Aubier.
- Monza y Giacometti (2003)**. Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTSS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis Argentina, Buenos Aires: serie Documentos de trabajo n° 1.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**. Documentos varios. Disponibles en la Web: [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy)
- Neffa, J. C. (2011)**, Políticas de empleo: una visión sintética de largo plazo (1989-2011). *Voces del Fénix*, vol. 6, pp. 74-81.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011)**, Políticas públicas de empleo III (2002-2010). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 7, Buenos Aires.
- Neffa, J.C. (2008)**, El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En Neffa, J.C. & De la Garza Toledo, E. (Comp.), Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Buenos Aires: CLACSO
- Notaro, J. (2005)**, “El problema del desempleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Offe, C. (1985)**, *Disorganised Capitalism*. Cambridge: Ed. Polity Press.
- Offe, C. (1992)**, *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza.
- Pautassi, L. (2003)**, Plan Jefes y Jefas de Hogar: Análisis de impacto en términos de género, buenos aires: serie Documentos de trabajo, proyecto de cooperación técnica oit/gobierno argentino (MTEySS)
- Pautassi, L. (2010)**, El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. Publicación del Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”. CEPAL.



**Pérez, P. E. (2005)**, “Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in) empleabilidad” en Neffa y otros *Desequilibrios en el Mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad; CEILPIETTE-CONICET.

**Rodríguez, J (2002)**, “Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa”, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

**Rosanvallon, P. (1995)**, *Repensar el Estado Providencia, la nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.

**Samaniego, N. (2002)**, *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 19. Santiago de Chile: CEPAL.