

POLÍTICA ASISTENCIAL Y TRABAJO EN ARGENTINA Y URUGUAY

PRIMERAS APROXIMACIONES HACIA UN ABORDAJE COMPARADO

Laura Vecinday, Eliana Lijterman y Malena Hopp

INTRODUCCIÓN

La ampliación e institucionalización de la política asistencial es un rasgo común en los países latinoamericanos en su ingreso al siglo XXI. Durante el ciclo de “gobiernos progresistas”, de la primera “década larga” de los años dos mil, las cuestiones del bienestar y de la integración social registraron una renovada centralidad, movilizándolo la reconfiguración de las políticas socio-laborales. Si consideramos que estas modelan las condiciones de vida y de reproducción de los trabajadores, podemos afirmar que su ampliación e institucionalización solo pueden ser comprendidas en relación con las transformaciones del mundo del trabajo y sus efectos sobre los segmentos más empobrecidos de la clase trabajadora. Nos proponemos, pues, examinar la relación entre dichas transformaciones y las estrategias de política social, prestando atención a los modos de reorganización de las prestaciones asistenciales bajo nuevos principios, en un escenario de mayor presencia de trabajadores autoválidos en su cartera de “clientes”, durante un ciclo político y económico caracterizado por una recomposición relativa de la institucionalidad laboral en ambos países.

Para ello, ponemos en serie dos intervenciones desplegadas en Argentina y Uruguay, como analizadores de las relaciones entre la asistencia y el mundo del trabajo en el Cono Sur, durante el ciclo de

gobiernos “progresistas”: el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (AT) y Uruguay Trabaja (UT). Ambos dan cuenta de respuestas novedosas del Estado ante las transformaciones del mundo del trabajo, aunque lo hacen a partir de estrategias de intervención diferentes, pero con ciertos diagnósticos —sobre las causas de los problemas a abordar— y lógicas de acción convergentes.

El Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja se creó en el año 2009 mediante la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social [MDS] N° 3182, luego de la crisis mundial y en un contexto de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta el año 2006, sumado a la persistencia de altos índices de pobreza¹. En ese contexto el gobierno nacional promovió un proceso de reorientación de las políticas socio-laborales que incluyó la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social² —una de las transformaciones más notables en Argentina en el campo de la seguridad social—, así como la ampliación de la línea de políticas de promoción de la economía social que ya venían implementándose en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde el año 2004. Estas intervenciones partían de reconocer ciertos límites en el proceso de ampliación del empleo protegido y de la seguridad social clásica como matriz de la protección, que movilizaban la reorganización de las políticas hasta entonces dispuestas.

El objetivo de Argentina Trabaja fue la creación de cooperativas de trabajo para la realización de obras de infraestructura o mejoramiento barrial de baja o mediana complejidad. El discurso oficial inscribió esta política en una “estrategia productiva” al interior de la asistencia

1 Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] en el segundo semestre de 2009 la tasa de pobreza se ubica en un 13,2% “Sin embargo, diversas estimaciones privadas sitúan en la actualidad los niveles de pobreza por encima del 30%, por parte como consecuencia de la persistencia de una inflación a dos dígitos” (Observatorio Social, 2010).

2 La misma fue sancionada por el Decreto 1602/2009 y consistió en la creación de un componente no contributivo dentro del subsistema de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social destinado a la cobertura del salario familiar para trabajadores desocupados, informales y trabajadoras del servicio doméstico, con un ingreso mensual igual o inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil. El alcance de estas medidas fue muy amplio y marcó un quiebre en la Seguridad Social argentina, ligada históricamente a la protección de trabajadores asalariados formales: más de 3,3 millones de niños fueron cubiertos por la Asignación Universal por Hijo (ANSES, 2015). Posteriormente, en el año 2011 se estableció la Asignación por Embarazo para la Protección Social y en el año 2015 se asoció a la prestación una ayuda escolar anual, con la finalidad de aproximar el nuevo componente a las reglas de las Asignaciones Familiares Contributivas. Las condicionalidades exigidas a sus usuarios en materia de salud y educación continuaron siendo la principal diferencia entre uno y otro régimen.

social, orientada a la recuperación de saberes y capacidades de aquellos sujetos que habían sido declarados “inviabiles” para el mercado en el curso de la década neoliberal en el país, mediante el montaje de circuitos alternativos de producción y comercialización que permitieran la reconstrucción de la “cultura del trabajo” (MDS, 2007, p. 135; MDS, 2010, p. 21). En 2013 el programa se amplió con la puesta en marcha de la línea *Ellas Hacen*, destinada a mujeres con más de tres hijos en situación de alta vulnerabilidad social que vivieran en barrios emergentes o fueran víctimas de violencia de género. Se reconocía, con ello, las desiguales condiciones de las mujeres en el proceso de reinserción laboral, lo que movilizó el diseño de un dispositivo específico al interior del marco programático nacional. De acuerdo a la información que presenta el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES], en 2015 existían 7781 cooperativas del programa *Argentina Trabaja*, de las cuales 2671 correspondían a *Ellas Hacen* y 5110 al programa *Ingreso Social con Trabajo*. En ambas líneas participaban más de trescientas mil personas (MDS, 2015).

Uruguay Trabaja (UT) se orienta a la inserción laboral de personas desocupadas por largos períodos de tiempo, pertenecientes a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. *UT* fue propuesto para dar continuidad al componente *Trabajo por Uruguay* del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social [PANES], diseñado e implementado entre 2005 y 2007 como respuesta ensayada ante los elevados indicadores de pobreza y desempleo³ heredados de la crisis de 2002. Creado en 2007, *UT* (Ley 18 240, 2007) es uno de los componentes de *Trabajo Promovido* de la Red de Asistencia e Integración Social [RAIS] del Plan de Equidad, plan que propone además un conjunto de reformas estructurales de la matriz de protección social⁴. Su diseño e implementación están a cargo de la actual Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral [DINESIL] del Ministerio de Desarrollo Social [MIDES]. Corresponde a esa Dirección el desarrollo de iniciativas que “fortalezcan la integración al mundo del trabajo de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial”, contribuyendo al desarrollo de procesos de “inclusión social para la integración al mundo del trabajo y a

3 En 2007, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la pobreza medida por ingresos alcanzó al 30,5% de los habitantes, la indigencia se situó en 3,2% de la población y 9,2% la tasa de desempleo.

4 El Plan de Equidad comprende la transformación de componentes estructurales (reformas tributarias y de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación) y la organización de los componentes que darán lugar a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) consolidando y extendiendo la asistencia y su articulación con las prestaciones de carácter universal (MIDES, 2008).

las políticas de promoción del trabajo de tipo asociativo, solidario y cooperativo” (MIDES, s/f).⁵

La ley establece que el acompañamiento social de los beneficiarios será llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil u organismos públicos, responsables de la supervisión educativa de las tareas realizadas y del desarrollo de acciones técnicas que “permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional” (Ley 18 240, 2007) El programa se mantiene desde 2007 y solo se establecieron modificaciones para implementar un sistema de cuotas para población afrodescendiente, transexual o con discapacidad y en situaciones de extrema vulnerabilidad derivadas por los equipos técnicos de otras Direcciones del MIDES⁶. Es decir, se incorporan criterios de priorización que reconocen situaciones específicas donde se acumulan dificultades para la inserción laboral.

Ambas políticas expresaron un proceso de reorganización de la asistencia, que puso en cuestión ciertos rasgos que históricamente asumió este sector; entendiéndolos como límites. Los discursos oficiales confrontaron de forma explícita con diferentes elementos que lo dotarían de un carácter “asistencialista”, agudizado a partir de las reformas neoliberales. De este modo, se produjeron intentos de profesionalización y de coordinación de las acciones asistenciales con el complejo de políticas socio-laborales, con el fin pretendido de superar su transitoriedad e inocuidad respecto del funcionamiento de los mercados (de bienes y servicios y de trabajo). La reformulación de las políticas sociales, que se producía al calor de la ampliación de su cobertura, entrañó la revisión de las modalidades hasta entonces vigentes de transferencias monetarias. La centralidad asignada al trabajo como vía de integración implicó una revisión de los programas de tipo *workfare* que se habían implementado en la región desde

5 En materia de trabajo protegido el repertorio de programas se completa con los programas Uruguay Clasifica; Primera Experiencia Laboral; Fortalecimiento de Capacidades y Competencias; Estrategia Ruralidad; Promoción, desarrollo y auditoría de Cooperativas Sociales; Promoción y desarrollo de Emprendimientos productivos; Programa Provas (Procesos con Valor Social) (MIDES, s/f).

6 La versión 2019 de UT introduce una nueva modificación que muestra su versatilidad para ampliar / reducir el foco en las poblaciones, cambio que pareciera guardar relación con el aumento reciente de la desocupación y la pérdida de puestos laborales. Según publica el Ministerio de Economía y Finanzas en su página “la tasa de desempleo ha mostrado mantenerse en niveles bajos para la historia de nuestro país en el período de estudio, registrando un comportamiento descendente hasta el año 2011, para continuar con un leve crecimiento en los últimos años. En el promedio del año 2018, la tasa de desempleo se situó en 8,7%, por encima del año anterior” (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2018).

mediados de los años noventa, sobre todo en lo relativo al estatus del trabajo como recurso asistencial y en la causalidad individualizante sobre los problemas de empleo, como carencia de capacidades para participar del mercado (Grassi, 2003). Sin embargo, la pretensión de trascender el asistencialismo pasaba por establecer una relación entre las políticas sociales y el registro del trabajo, planteándose tensiones en la discusión sobre sus fundamentos, sus diseños institucionales y sus resultados. Todo ello, en el marco de un proceso de recomposición del mercado laboral que, aun así, planteaba fuertes límites para la incorporación de la población asistida por tales intervenciones. Pese a ello, la permanente referencia al trabajo como vector de la integración social dotó de mayor legitimidad social y política a los programas socioasistenciales al reconocer la contradicción esencial que revela la figura del mendigo válido, que por “un lado, mira hacia la asistencia, puesto que el mendigo carece de todo, pero por el otro llama a la represión, puesto que es apto para el trabajo y debería vivir del esfuerzo de su cuerpo” (Castel, 1997, p. 67).

Ninguna de las dos intervenciones puede ser definida como una política de empleo, pero tampoco se trata de los tradicionales programas asistenciales. De modo que nos interesa adentrarnos en este proceso compartido por Argentina y Uruguay de reorganización de la asistencia durante el ciclo político referido, a fin de dar cuenta de las tensiones producidas al calor de estas intervenciones entre los objetivos de generar y fortalecer el trabajo como medio de integración y su uso como un recurso de la asistencia (Hopp, 2013). Por ello, el lugar ocupado por el “trabajo” en dichas estrategias resulta nodal para el análisis. A su vez, optamos por enfocarnos en la puesta en serie de estas dos políticas ya que ellas fueron significativas, por distintos motivos en cada país, de los movimientos de reorganización de las políticas socio-laborales y de las confrontaciones que se gestaban en dicho campo por la orientación de las mismas. En ambos casos, ellas encontraban sentido en el debate con ciertos elementos de intervenciones definidas como “neoliberales” y allí fundaron y disputaron su legitimidad.

El trabajo propuesto se sostiene en una metodología cualitativa en base al análisis de documentos y estadísticas diversas referidas a las transformaciones del mundo del trabajo y de la política socioasistencial en ambos países. Consideraremos las siguientes variables para el análisis: la definición del problema y la población destinataria; los requisitos de acceso y el alcance; el tipo de prestaciones del programa y las formas de contraprestación establecidas y las instituciones responsables de su implementación. Finalmente, presentaremos una breve nota sobre las modificaciones más recientes producidas en

Argentina, a partir del cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2015 que significó el inicio de un proceso de reconstrucción neoliberal que transformó el valor social del trabajo y el sentido de la política social como elementos centrales de la reconfiguración del rol del Estado y las políticas públicas. Como parte de dicha transformación se echó por tierra la continuidad de los programas de fomento de cooperativas Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Para concluir, esbozaremos un conjunto de reflexiones que surgen de una primera puesta en serie de las intervenciones seleccionadas con miras a un futuro análisis comparado de las mismas.

EL LUGAR DEL TRABAJO EN LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ASISTENCIALES

En el campo de estudios sobre la política social diversos autores han propuesto formulaciones para dar cuenta de las transformaciones de largo plazo que han tenido lugar en las últimas décadas en las estrategias de intervención social y los modelos de Estado, a partir de los modos de avance y repliegue del proyecto neoliberal. Entre ellos, destacamos los aportes de Donzelot (2013) y de Adelantado Gimeno (2017) para aproximarnos a la comprensión del lugar del trabajo en la reconfiguración de las estrategias asistenciales. Donzelot propone pensar un giro desde la “estabilización” propia de los Estados Sociales hacia la “movilización” como imperativo de las intervenciones sociales. Del mismo modo, Adelantado Gimeno refiere a la constitución de un modelo de Estado “inversor” para el que las intervenciones sociales más justas y virtuosas son aquellas que activan a los individuos, así como a la inversión de estos en sí mismos. En ambos casos, el contrapunto se plantea respecto de los Estados de Bienestar clásicos, modelo en el cual lo social se constituía como una esfera que mediatizaba los registros político y económico y que se caracterizaba por una intervención protectora de los individuos frente a las amenazas que representaban ciertas contingencias objetivas asociadas a la división del trabajo, como la desocupación. En este sentido, las intervenciones sociales perseguían como fin la “estabilización” de los sujetos a partir del reconocimiento de las causas objetivas de aquellos infortunios que, siendo experimentados individualmente, son socialmente producidos. La movilización, en contraposición, se propone contribuir a activar al sujeto para la transformación de sus comportamientos, como llave para el quiebre de la exclusión del mercado de trabajo. En este giro, la asociación entre trabajo y asistencia gana terreno, sobre todo ante la creciente participación de trabajadores válidos en la política socioasistencial. Los programas que analizamos aquí, al tomar al trabajo como un recurso estratégico de la intervención asistencial, lo hacen

retomando —desde discursos heterogéneos— la crítica a la pasividad tradicionalmente atribuida a la asistencia, acusada de producir seres dependientes de la “ayuda social” del Estado y, con ello, persiguen una legitimidad social y política que difícilmente pueda lograr la asistencia a los trabajadores válidos sin condiciones ni exigencias.

En América Latina, desde mediados de los años noventa, se produjeron una serie de crisis —económicas, políticas y sociales—, que conmovieron el presupuesto “éxito” de las reformas macroeconómicas, laborales y de la protección social, desplegadas en la región durante los años previos. Dichos procesos canalizaron y promovieron el ascenso de críticas especializadas, sociales y políticas hacia ellas y, ya en el ingreso al nuevo siglo, comenzaron a emerger nuevos regímenes políticos cuya legitimidad se fundaba y disputaba en su confrontación con el discurso neoliberal. En esta polémica, el bienestar, el trabajo y la integración social se constituyeron en cuestiones medulares, a contrapelo de la individualización de la vida que supone el proyecto neoliberal. En lo relativo a la producción de sentido y significado, se generaron políticas sociolaborales que se diferenciaron de aquel período y su discursividad. Sin embargo, en cuanto a la producción de institucionalidad los procesos han sido más ambiguos y contradictorios.

En los discursos oficiales cobró centralidad el trabajo como vector de integración y recomposición social y, de hecho, durante dicho ciclo se evidenció una recuperación notable del mercado de empleo, como también de las políticas laborales y de las condiciones de trabajo. En el proceso de reconfiguración de las intervenciones sociales del Estado, las políticas laborales ocuparon un lugar central y estratégico, sobre todo al considerar los alcances que habían registrado las reformas mercantilizadoras desde los años ochenta (Danani, 2013). También en Uruguay se registró una recuperación del mercado laboral de la mano del crecimiento de la economía, en un ciclo que parece haberse interrumpido o, al menos, desacelerado a partir de 2015. En el período se reconstituyeron ciertos elementos propios de la institucionalidad laboral clásica: se reinstaló la negociación colectiva tripartita a través de los Consejos de Salarios en Uruguay y las negociaciones paritarias en Argentina; el salario mínimo fue actualizado y el conjunto de remuneraciones creció en términos reales; se incorporaron estrategias de fiscalización y se redujo la informalidad laboral (los ocupados no cubiertos por la seguridad social representaron un 24,9% en Uruguay y en Argentina, aunque las mediciones fueron objeto de debates, se considera que la cifra ascendió a más del 30%). En este proceso las tasas de empleo se recompusieron de forma paulatina y los niveles de desempleo alcanzaron mínimos históricos (con una tasa de desocupación situada en 6,6% en promedio) (Instituto Cuesta

Duarte, 2015, p. 4-5). En ambos países las intervenciones apelaron al carácter colectivo del trabajo, sustrayendo a las relaciones de trabajo y a sus condiciones de realización de la esfera de relaciones entre particulares (Danani, 2013, p. 154).

Sin embargo, es en relación con el empleo donde los balances revisten las mayores complejidades, pues problemáticas como la precariedad parecen edificarse sobre un “piso” difícil de revertir. Más allá de las diversas explicaciones al respecto, podemos afirmar que al tiempo que se produjeron bloqueos y confrontaciones relevantes respecto del paradigma neoliberal, no parece haberse constituido un nuevo régimen de empleo⁷. Es así que, simultáneamente, las políticas sociales se ampliaron e institucionalizaron como respuesta a los problemas de desempleo y precariedad. En el campo de la seguridad social, se desplegaron múltiples intervenciones que se propusieron extender la cobertura a los trabajadores reconocidos como informales; mientras que las intervenciones asistenciales devinieron masivas y procuraron mejorar las condiciones de vida, de “empleabilidad” y de trabajo de un sector de la población, excluida de forma prolongada del mercado laboral o conectada de modo extremadamente inestable y precario. Registramos nuevas tensiones entre los objetivos de generar y fortalecer el trabajo como medio de integración social y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia a personas y grupos aptos para el trabajo y en situación de pobreza y vulnerabilidad. Tanto Argentina Trabaja como Uruguay Trabaja se desplegaron como intervenciones que, desde los ministerios correspondientes a Desarrollo Social, pretendieron realizar una intervención sobre la relación con el mundo del trabajo de población definida como “vulnerable” y, en ocasiones, con bajas condiciones de “empleabilidad”.

Detengámonos ahora para analizar el papel atribuido al trabajo en cada uno de los programas. En el caso de UT, el papel del trabajo es explícitamente reconocido como sustantivo para el desarrollo de los derechos ciudadanos, la integración social y la calidad de vida de los uruguayos. Reconoce la existencia de grupos sociales que requieren

7 En la Argentina el debate sobre en qué medida se constituyó un nuevo régimen de empleo y su sostenibilidad en el largo plazo fue central. Al respecto se pueden consultar las distintas miradas e interpretaciones que presentan Novick (2006), Lieutier y Ludmer (2011), Lindenboim (2008), Salvia et al. (2008) y Giosa Zuazúa (2006). Por su parte, en Uruguay, el movimiento sindical a través de su centro de estudios e investigaciones —el Instituto Cuesta Duarte (2015, 2016)— se encargó, aun reconociendo los avances del período, de subrayar la persistencia de los problemas de informalidad, desigualdad de ingresos, participación de la masa salarial sobre el producto interno y de calidad de los puestos de trabajo generados en sectores de la economía que demandan fuerza de trabajo poco calificada y mal remunerada.

apoyos para superar las “barreras” que limitan su acceso a servicios sociales y programas de formación laboral, incorporando criterios de priorización de situaciones específicas donde se acumulan dificultades para la inserción laboral. A su vez, afirma la responsabilidad del Estado en la construcción de tales apoyos. El artículo 1 de la Ley 18240 establece que UT tiene como objeto la promoción del “trabajo en tanto que factor socioeducativo” (Ley 18240, 2007). Sus destinatarios son personas entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con un nivel educativo inferior a tercer año de nivel secundario y que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones. El programa focaliza la intervención en mejorar las condiciones de empleabilidad y la reinserción de desempleados de larga duración. Este consiste en “un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación económica que se denomina ‘Apoyo a la Inserción Laboral’” (Ley 18240, 2007).

En el momento fundacional de UT, el valor socioeducativo del trabajo fue resaltado en los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación de la Ley 18240 que le dio origen. Allí encontramos en los discursos pronunciados por la delegación del MIDES, la tensión señalada en cuanto al trabajo como eje integrador y al trabajo como condición de la asistencia⁸ y, en este sentido, el programa se desmarca claramente de los programas de generación de empleo⁹ pero tampoco es definido explícitamente como un programa socioasistencial¹⁰.

En Argentina, desde el año 2004 el MDS comenzó a desplegar una estrategia de intervención novedosa frente a los problemas de desempleo y pobreza, mediante la creación de cooperativas de trabajo destinadas a realización de obras públicas, barrido, limpieza de calles, mantenimiento de espacios y edificios públicos y tareas comunitarias.

8 “En la ley se establece que no va a haber relación laboral propiamente dicha y que, por lo tanto, no se generan derechos como, por ejemplo, la indemnización por despido, porque en realidad están participando de una experiencia educativa y la relación tiene ese carácter” (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

9 Efectivamente, UT no es un programa de empleo si consideramos la “relación de empleo estándar”, es decir, aquella que “opera como idea o valor regulativo y como tal suele estar consagrada en la legislación” y que, en la práctica, “consiste en un contrato de trabajo reconocido estatutariamente que proporciona no solo un salario y unas condiciones de estabilidad y seguridad, sino un estatus” (Frade, 2007, p. 42)

10 “(...) este no es un programa de empleo (...) sino que utiliza los trabajos transitorios junto con la formación como instrumentos de mejora en los niveles de empleabilidad y de resocialización” (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

Los fundamentos de este tipo de iniciativas entrecruzaron discursos heterogéneos sobre el valor social del trabajo. Por un lado, se destacaba que este constituía el vector que definía la utilidad social de los sujetos y reafirmaba su pertenencia a la comunidad política, pues era el núcleo de los derechos y las obligaciones que tal pertenencia implicaba. Asimismo, se jerarquizaba su valor moral, presentándose la cultura del trabajo como definitoria de un “nosotros”: “el trabajo es dignidad, es construcción permanente hacia la utopía realizable de un mundo mejor, es poder mirar a los hijos a la cara (...) y recrear en ellos la cultura del trabajo fecundo” (Ministerio Social de Desarrollo [MDS], 2007, p. 42). En este orden, la “estrategia productiva” dentro del MDS se fundamentaba como un elemento central en la constitución de un Estado “presente, activo y promotor” (MDS, 2007, p. 138), que enlazara la asistencia material con la promoción del “desarrollo de las personas, grupos, instituciones o comunidades”, para la recuperación de saberes mediante la realización de trabajo (MDS, 2007, p. 137).

Desde entonces, se reconfiguraron permanentemente los dispositivos para el acompañamiento de las cooperativas en las distintas dimensiones de su funcionamiento, así como los relativos a la protección de los trabajadores en sus condiciones de vida y de trabajo. Al ser parte de estos programas, los cooperativistas contaban, en algunos casos, con aseguradora de riesgos del trabajo y se les realizaban aportes a la seguridad social subsidiados por dicho ministerio, accediendo a la atención de salud vía obras sociales y contando con aportes para una futura jubilación. Estas formas especiales de registro y protección fueron institucionalizadas bajo la figura del “monotributo social”. Con la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, en el año 2009, esta estrategia fue centralizada y alcanzó un peso de suma relevancia entre las intervenciones de la mencionada cartera, así como se fortalecieron los mecanismos para la protección social, al crearse en el mismo año la Asignación Universal por Hijo, que los contemplaba como destinatarios. Entonces, se fortaleció la apuesta institucional por el trabajo considerado en una dimensión colectiva (la forma “cooperativa”) así como el discurso oficial de la integración social a través del trabajo, como eje para el fortalecimiento de los lazos sociales y comunitarios. El impulso de espacios de formación y aprendizajes colectivos (diplomaturas, capacitación, Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios [Plan FINES], talleres de salud sexual, abordaje de situaciones de violencia de género, etc.) fue otro componente clave de esta estrategia de política social, llevado adelante por organizaciones de la sociedad civil y universidades nacionales.

Aun con limitaciones, se comenzó a reconocer la situación de grupos específicos, principalmente las mujeres, respecto de las posibilidades y dificultades de inserción laboral, la participación socio-política, la presencia en el espacio público, las responsabilidades sobre el trabajo doméstico y de cuidado y las situaciones de violencia de género. Así, en el año 2013 fue creada la línea Ellas Hacen, destinada a mujeres con más de tres hijos a cargo y/o víctimas de violencia de género. A contrapelo de la fragmentación y discontinuidad de las políticas asistenciales de tipo *workfare* que tuvieron lugar desde mediados de los años noventa en ambos países, se trató de políticas que procuraron sostenerse en el tiempo más allá de las coyunturas de “emergencia”, dirigiéndose a aquellos trabajadores que permanecían por fuera del mercado de trabajo o con una conexión extremadamente precaria, aún bajo los procesos de crecimiento antedichos. Ahora bien, la continuidad y la institucionalización de la respuesta que ofrecen estos programas no representó ni tampoco pretendió constituirse como un apoyo permanente, pues si bien UT, por ejemplo, fue pensado como un programa permanente, lo que ofrece es una experiencia a término, con un plazo prefijado que marca el final del proceso sin considerar la efectiva transformación de las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios. En el caso de AT, los programas se basaban en la pretensión de configurar experiencias de “trabajo genuino” y, a diferencia de las iniciativas propiamente orientadas al incremento de la empleabilidad que se desarrollaron bajo la cartera laboral, no pautaban una duración establecida. Sin embargo, la expectativa que subyacía al discurso político, sobre todo, era la del retorno al mundo del trabajo formal, lo que tensionaba la perspectiva de fortalecimiento de la economía social reivindicada por movimientos sociales y por los equipos gestores de los programas.

Estos rasgos de los programas seleccionados, así como delimitaron una orientación política diferenciada y contrapuesta a la discursividad neoliberal, introdujeron a su vez un conjunto de tensiones insoslayables. La institucionalización de estas intervenciones como permanentes parece reconocer una serie de límites estructurales a la expansión del trabajo registrado, aquel que justamente se definía en el ciclo político en análisis como principal integrador social. De este modo, se produjo una fuerte tensión entre la afirmación del trabajo como integrador y como recurso de asistencia, constituyendo ambos sentidos los fundamentos de las intervenciones que analizamos. Además de interrogarnos sobre el papel del trabajo en estas iniciativas, nos preguntamos ¿cuál es la institucionalidad competente para dar respuesta a los sectores de población con mayores problemas de integración y exclusión del mercado laboral? Tanto UT como AT se

inscriben en los Ministerios de Desarrollo Social y, de este modo, pareciera que la ambigüedad sobre el papel del trabajo queda también expresada en la división del trabajo institucional entre los Ministerios de Trabajo y los Ministerios de Desarrollo Social. En este sentido Midaglia, Castillo y Fuentes observan que la presencia de esta nueva institucionalidad:

(...) pone de manifiesto que las problemáticas relacionadas con la pobreza y vulnerabilidad social tienden a perdurar, y en algún sentido, están ‘separadas’, o, mejor dicho, carecen de soluciones asociadas al mercado de empleo. Los planes y políticas sociales que manejan estas Secretarías dejan en evidencia que se requiere de medidas específicas para tratar las actuales cuestiones sociales, y al parecer, esas iniciativas son tan particulares que se torna imposible o inconveniente ubicarlas en la esfera de los Ministerios de Trabajo (2010, p. 150).

Claro que, en el transcurso de estas acciones, dichas tensiones fueron en ocasiones desafiadas, y otras veces agudizadas, como veremos en lo que sigue.

ENTRE LA EMPLEABILIDAD Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS LÍMITES DEL MERCADO DE TRABAJO

El diagnóstico del cual parten ambos programas —en línea con una direccionalidad política asociada al perfil de este ciclo de gobiernos progresistas—, reconoce los límites del proceso de integración por el trabajo “normal”¹¹ (registrado, a tiempo completo, protegido) (Grassi, 2009), para el “núcleo duro de la pobreza” conformado por grupos de “trabajadores vulnerables”, con trayectorias laborales de extrema inestabilidad, entre ocupaciones precarias, desempleo e inactividad o bien desempleo de más larga data. En el marco de este diagnóstico, el trabajo era reconocido como una actividad humana central con efectos sinérgicos en la vida personal, familiar y social.

En el caso argentino, las agencias estatales, especialmente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, comenzaron a problematizar los límites del proceso de expansión del empleo, concluyendo durante los primeros años de la primera década de los dos mil que los mismos eran transitorios y representaban efectos duraderos del ciclo neoliberal (MTEySS, 2003, 2004a). En esta problematización la heterogeneidad de las clases trabajadoras era una cuestión relevante, en torno a la cual se distinguieron distintos “segmentos” dentro la economía informal según sus diferentes perspectivas de formalización.

11 Los términos que entrecomillamos corresponden a categorías recurrentes en el debate político y académico contemporáneo a los procesos que aquí analizamos.

Entre ellos, desde 2004 comenzó a advertirse un segmento de “trabajadores vulnerables”, cuyas trayectorias laborales se caracterizaban por la extrema inestabilidad entre ocupaciones precarias, desempleo e inactividad (MTEySS, 2004a). Para estos trabajadores, la descalificación propiamente dicha se conjugaba con la pérdida de la “cultura del trabajo”, configurando un proceso complejo de exclusión. A partir de 2011, cuando el crecimiento económico y del empleo comenzó a ralentizarse, el problema de la informalidad comenzó a considerarse cada vez más heterogéneo y portando un núcleo duro de difícil erradicación, que demandaba de medidas integrales que excedían las políticas laborales clásicas, como las de la fiscalización. En este proceso, las “capacidades” se volvieron un objeto relevante para la acción social.

Es preciso destacar que, durante este período, las agencias estatales argentinas elaboraron una interpretación particular de la cuestión de la empleabilidad. De este modo, se definía como problema en un documento del Ministerio de Trabajo nacional que señalaba que: “las características de los beneficiarios deben ser reconocidas como resultado de las transformaciones y reestructuraciones sucedidas en el marco de una fuerte crisis (...) durante más de una década” (MTEySS, 2004b, p. 47). Así, los problemas de baja empleabilidad aparecían como producto de un proceso social excluyente, a partir del cual ciertos sujetos y territorios fueron calificados en los años previos como “inviabiles” para el mercado. Se señalaba que los empleos de subsistencia habían sido el único refugio ante la contracción del empleo formal durante la década precedente y, al no constituir una fuente de recalificación, coartaban la posibilidad de migrar hacia empleos más productivos. De este modo, la población definida como “vulnerable” era reconocida como población trabajadora, asumiendo que su precaria inserción en el mercado laboral era involuntaria y que, por ende, la superación de la misma dependía de una estrategia institucional sobre el mundo del trabajo. La empleabilidad como problema contenía una ambigüedad: por un lado, señalaba como ámbito de intervención a las capacidades y saberes de los trabajadores, en pos de un ajuste progresivo a la demanda laboral; por otro, comprendía este problema bajo una causalidad social que, en ciertos casos, incluía el reconocimiento de límites de carácter estructural a los procesos de expansión del empleo.

En este diagnóstico complejo se fundamentaron una serie de políticas socio-laborales, entre ellas la estrategia “productiva” encarada desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de *crear* directamente puestos de trabajo, en aquellos espacios sociales en los que era posible prever que el mercado por sí solo no se extendería. Las descripciones del “perfil” de usuarios en los informes de gestión de

Argentina Trabaja dan cuenta de que los rasgos de los trabajadores vulnerables próximos a la inempleabilidad, orientaron la delimitación de su población objetivo. Sus trayectorias laborales eran sumamente inestables, sus niveles formales de instrucción muy bajos¹², y registraban necesidades básicas insatisfechas (MDS, 2010; 2014). De allí que los técnicos ministeriales no vislumbraran perspectivas de incorporación en el corto y mediano plazo de estos sujetos en el mercado. De allí la disposición de promover y apoyar estatalmente la creación de puestos de trabajo en un circuito particular de la economía, anclado en el ámbito comunitario y definido no por la generación de ganancia, sino por su aporte a lo local. El “trabajo digno” que estos programas buscaban promover se definía como un trabajo comunitario y organizado, que permitía la inscripción de los usuarios de los programas en lazos productivos “de proximidad” (MDS, 2010, p. 189) y que se destacaba por su rol integrador en el ámbito local (MDS, 2007; 2010). Era en este marco que se pretendía recuperar la “cultura del trabajo”, cuyos rasgos no se asentaban tanto en el ideario del trabajo cooperativo como en la retórica del esfuerzo y de la dignidad de vivir con lo propio.

El desempleo de larga duración de los adultos pertenecientes a hogares pobres es el problema que UT pretende abordar. No es cualquier desocupación sino la desocupación persistente; tampoco es cualquier población desocupada sino aquella en situación de pobreza (o vulnerabilidad socioeconómica, según es nombrada institucionalmente). Del análisis del problema del desempleo, merece especial atención su duración, pues afecta principalmente a grupos que reúnen ciertos atributos que tornan problemático su ingreso/retorno al mercado laboral. Por ello mismo, de acuerdo a las declaraciones vertidas por la delegación del MIDES durante el debate parlamentario, se optó por darle carácter de ley a este programa, respondiendo a una reflexión más profunda del gobierno acerca del comportamiento del mercado laboral, el desempleo de larga duración y la necesidad de respuestas permanentes: “Consideramos que es un Programa permanente (...) dado que el mercado de trabajo, como está constituido, va a continuar teniendo personas con dificultades para el ingreso si no cuentan con políticas de apoyatura” (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

Al comportamiento del mercado laboral se suma el análisis de las características y atributos de los desempleados de larga duración que pertenecen a hogares pobres. Estas características son interpretadas en términos de empleabilidad y cultura del trabajo. Como programa

12 Un 78% del conjunto no tenía oficio, entrenamiento laboral, ni la escolaridad obligatoria.

focalizado, UT define a su población de forma genérica y operativa. Genéricamente esta queda definida por dos criterios: desempleo de larga duración y pertenencia a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. En términos operativos, los destinatarios deben presentar carencias críticas según el Índice de Carencias Críticas [ICC]¹³, tener entre 18 y 64 años, no haber terminado tercer año de formación de nivel secundario (Liceo o UTU) y encontrarse desocupados/as por un período mayor a dos años y no haber participado en ninguna de las ediciones anteriores de UT por más de tres meses. En cuanto al alcance del programa, si bien la población que reunía tales características ascendía en 2007 a aproximadamente setenta y ocho mil personas, UT prevé un cupo de tres mil¹⁴ participantes en cada convocatoria realizada a nivel nacional. El perfil delineado visibiliza a grupos poblacionales que

(...) quizás, nunca tuvieron la oportunidad de tener un empleo formal y no han tenido una experiencia de inserción al mundo de trabajo en los términos de la socialización que esto implica: horarios, aspectos disciplinarios, relacionamiento en un equipo de trabajo, en definitiva, todos los derechos y las obligaciones del trabajo. Entonces, esa experiencia laboral, además de actuar como contrapartida por el subsidio que van a estar recibiendo, les significa un escenario de aprendizaje. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

El problema y la respuesta quedan breves pero claramente definidos en palabras de Mazzotti cuando, en representación del MIDES, afirmó en el Parlamento que

(...) el proyecto de ley crea una prestación de la seguridad social y apoya la inserción laboral a personas en condición de desocupación de larga duración (...) Entonces, reciben una prestación por su condición de desocupados, pero tienen la obligación de realizar tareas de valor público porque, además de la prestación —este es el efecto socioeducativo del programa— aprenden a trabajar, trabajando. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

13 Instrumento construido por economistas que propone “una combinación y ponderación de distintas características no monetarias de los hogares que dan cuenta de su grado de vulnerabilidad. El objetivo del ICC es traducir a una expresión numérica la situación socioeconómica de cada núcleo familiar, realizando una valoración integral de la misma” (MIDES, 2012, p. 10).

14 El límite de tres mil cupos es presupuestal y los inscriptos en cada convocatoria superan largamente los veinte mil aspirantes. En 2013 se modifica la ley estableciendo cupos para minorías especiales, como fuera dicho. Tal modificación trajo consigo la reserva del 6% del cupo de forma tal que estas aspiraciones no se cubren mediante sorteo.

Pero el problema es definido no solo como desocupación de larga duración, sino que también preocupan los procesos de integración social y el papel del trabajo en ese sentido:

Nosotros tratamos de promover en estos programas que los participantes se integren a redes sociales permanentes. Frecuentemente, la condición de exclusión trae un aislamiento vital y uno a veces no puede creer que no salgan de su propia vivienda, que no entren en conexión con el vecino de al lado o que primen entre ellos sentimientos de mucha desconfianza. Si bien conocen recursos comunitarios, a veces no tienen el mapa completo. Si bien buscamos que en ese período de acompañamiento conozcan sus derechos, regularicen jurídicamente su situación —pensiones alimenticias, situaciones de violencia doméstica, documentación, etcétera—, queremos que se integren y que conozcan redes. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de población y desarrollo social).

En el inicio del tercer gobierno de izquierda en Uruguay (2015), el MTSS formula la “Estrategia Cultura del Trabajo para el Desarrollo [ECTD]”, que se enfatiza la necesidad de lograr mejoras en los indicadores de “productividad” y apuntalar “la cultura del trabajo” reforzando la ética del trabajo. La referencia a una “cultura del trabajo” no aparece como tal en los documentos institucionales del MIDES que examinamos, pero sí aparece configurando una directriz estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)¹⁵. Emerge sí una caracterización de la población destinataria de UT a partir de la ausencia o pérdida de capacidades laborales y de problemas asociados a la reproducción intergeneracional de la exclusión.

Observamos en ambos programas que los diagnósticos en que se fundamentan estas intervenciones tienen en común la identificación de un límite no solo en la dinámica del mercado laboral para desplegar un rol integrador, sino además en las propias políticas laborales para intervenir sobre una población cuya vulnerabilidad radica en una exclusión duradera del ámbito del trabajo. Pobreza y trabajo se reconectan en estas explicaciones, de un modo particular, gestándose un lazo entre “exclusión” y “descalificación”.

15 MTSS (2015) Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020: “Cultura del Trabajo para el Desarrollo”. En dicho documento, la cultura del trabajo es entendida como “la suma de conocimiento específico, una actitud honesta y productiva, un valor humano, el objetivo y deseo de progresar, la capacidad para trabajar en conjunto, el respeto y la promoción por el trabajo y los derechos y obligaciones de quienes participan de la actividad laboral (empresarios, trabajadores, usuarios)” Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=fdbd5eeb-9ec3-499a-bf72-73828be9ac36&groupId=11515>

Aun bajo estos reconocimientos, el empleo continúa comportándose como el principal mecanismo de integración social incluso cuando su potencial integrador está seriamente amenazado. De ello se sigue que los problemas de integración están fuertemente asociados ya sea al desempleo como a la calidad del empleo. Pese a los efectos de las alteraciones del mundo del trabajo sobre la relación salarial, el empleo continúa comportándose como la principal fuente proveedora de bienestar en los hogares. En Uruguay, por ejemplo, los ingresos salariales representan aproximadamente el 70% de los ingresos de los hogares (ICD, 2018) y, por lo tanto, el salario explica en gran medida las condiciones de vida de los hogares. Un dato diferente que permite una reflexión en esta dirección para el caso argentino, señala que el 86% de los hogares que reciben algún tipo de protección social en el país lo hace a través de los sistemas contributivos ligados al trabajo registrado (Encuesta de Protección y Seguridad Social [ENAPROSS], 2014). En ese sentido, las dificultades para avanzar hacia una transformación sustantiva de la matriz productiva en nuestros países frenan o, al menos enlentecen, la pretendida recomposición del papel integrador del trabajo cuando, paradójicamente, es el mismo Estado que debilita la relación de empleo estándar introduciendo formas de empleo precario habilitadas por nuevas legislaciones¹⁶ y por la introducción de programas emparentados con la lógica del *workfare*. Al respecto cabe advertir sobre posibles efectos adversos de estos programas que han sido bien señalados en estudios acerca de la reforma de la asistencia social en Estados Unidos, hacia fines de la década de 1990. Tales estudios observan que el programa de “Ayuda Temporal a Familias Necesitadas [TANF]” convertía a las amas de casa en trabajadoras pobres (Nicaise, 2016). Además,

(...) es, probablemente, el ejemplo más importante de un programa que consiguió una transición masiva de los beneficiarios de ayuda social al empleo (...) aunque dejó en la pobreza a la mayoría de ellos. Los ingresos de los que abandonaron el programa siguen siendo precarios, sus condiciones de trabajo son adversas (en su mayoría se trata de trabajos a tiempo parcial con salarios bajos por hora trabajada) y, sobre todo, les dificultan seriamente la conciliación (una de cada cuatro personas trabaja principalmente en la noche) (Nicaise, 2016, p. 18).

En estos programas, entonces, está latente el riesgo de que la participación en programas asistenciales de tipo *workfare* o bajo el paradigma

16 Sobre este punto Guiménez señala que “la precariedad se transformó en la norma del empleo estatal para quienes ingresaban a trabajar en las instituciones públicas” (2012, p.143).

de la activación operen como un trampolín al trabajo precario siempre que estén desacoplados de las políticas sociolaborales y de regulación de los mercados de trabajo. Nicaise (2016) agrega que “la lección principal que se puede extraer de este repaso del *workfare* es que es importante considerar los efectos de la pobreza junto con los efectos del empleo” (2016, p. 22). En ese sentido, señala que los estudios empíricos sobre la efectividad del *workfare* producen conclusiones dependientes de los países y programas que se examinen: mientras que el sistema británico parece no tener efectos sobre la reinserción de los participantes y tiene un efecto negativo sobre el empleo a nivel macro, sus pares estadounidenses y alemanes alcanzan la reinserción laboral de los más desfavorecidos “a costa de crear y/o agudizar la pobreza en el grupo objetivo” (2016, p. 22).

EL TRABAJO ¿RECURSO DE LA ASISTENCIA O VÍA DE INTEGRACIÓN?

Siguiendo el análisis, cabe interrogarse sobre el modo en que el trabajo, como espacio ideal, como conjunto de prácticas y de instituciones, participó del diseño de las prestaciones y contraprestaciones de los programas.

Uruguay Trabaja se planteó desde el inicio como un programa socio-educativo laboral, compartiendo con el Argentina Trabaja el objetivo de contribuir a los procesos de inclusión social mediante el trabajo. Sin embargo, la estrategia de intervención fue diferente, puesto que no se asentó en la creación directa de “puestos laborales” por el Estado, sino en el establecimiento de un régimen de acompañamiento de trabajos transitorios de treinta horas semanales, con una duración máxima de nueve meses. A modo de retribución, los destinatarios perciben un subsidio que no posee una naturaleza salarial, aunque se computa a efectos jubilatorios y habilita a la percepción de algunas prestaciones de la seguridad social: maternidad y enfermedad. Aquí el trabajo es concebido, principalmente, como una estrategia para contribuir a los procesos de futura reinserción en el mercado capitalista de trabajo, más que como una herramienta de generación de empleo en sí misma, como se planteó idealmente en el diseño de AT.

UT no se propone la organización de cooperativas de trabajo, los participantes transitan por espacios colectivos de formación para el desarrollo de competencias transversales (hábitos de trabajo, trabajo en equipo, talleres sobre problemas sociales diversos) y competencias laborales específicas, pero de otro carácter. El desarrollo de las capacidades y destrezas laborales es la respuesta que ofrece UT para enfrentar los problemas de integración / exclusión del mercado laboral de sus destinatarios. El trabajo aparece como el instrumento a partir del cual se pueden desarrollar estas capacidades: “a trabajar

se aprende trabajando”. Pero al negarse como un programa de generación de empleo, la estrategia de intervención corre un fuerte riesgo de quedar encerrada en un “como si”: UT construye entornos donde se trabaja sin relación salarial y es la función socializadora del trabajo la que es jerarquizada. Pensar el trabajo en estos formatos, es decir, por fuera de la relación de empleo estándar, es un desafío para quienes fuimos “normalizados” en la relación salarial típica del segundo espíritu del capitalismo de Boltansky y Chiapello (2002). En el trámite parlamentario que diera lugar a la creación de UT queda en evidencia este desafío cuando uno de los diputados pregunta si “aquí va a haber una relación de trabajo en términos propios del Derecho Laboral común —es decir, un contrato individual de trabajo, con un empleador y un empleado” y el representante del Banco de Previsión Social (BPS) responde:

(...) Puedo dar el siguiente ejemplo. El patrón formal es el Ministerio de Desarrollo Social, que va a comunicar al Banco quiénes están integrados a los Programas. A su vez, el BPS va a registrar y va a haber una suerte de capataz que será el organismo que va a recibir el trabajo con el que el MIDES convino realizar determinado tipo de tarea. Ese organismo va a controlar al trabajador y desarrollará una serie de actividades en la tarea específica durante nueve meses. (Poder Legislativo, 2007, Versión Taquigráfica N° 1396, Comisión Especial de Población y Desarrollo Social).

En el caso del Programa Argentina Trabaja, el trabajo cooperativo se planteaba como un medio alternativo de inclusión y de trabajo, al mismo tiempo que constituía un modo de incentivar organizaciones de trabajadores y trabajadoras. En el período 2003-2015, fue una fuerte apuesta institucional, considerando la dimensión colectiva y la potencialidad de fortalecimiento de lazos sociales, solidarios y comunitarios de la cooperativa como forma de organización del trabajo. El desarrollo de una experiencia laboral en el ámbito de la economía social reunía la posibilidad de realizar una actividad económica, así como de revertir el quiebre diagnosticado de los lazos sociales. El trabajo organizado y comunitario contenía la promesa de recuperar aquellos saberes y capacidades perdidos, enunciados como “cultura del trabajo” (MDS 2007, 2010), así como reafirmar los lazos comunitarios. Se consideraba que la reversión de la descalificación constituía una condición previa para el reingreso en el mercado laboral, proceso cuyos plazos no estaban definidos pero que constituía el horizonte de las intervenciones. Así, la inclusión social se perfilaba como un proceso tanto distributivo como cultural, del sujeto y familia, así como de la comunidad. El trabajo constituyó la matriz desde la cual pensar la transformación a promover en los sujetos asistidos: “la cultura del

trabajo (...) solo se adquiere con el trabajo” (MDS, 2007, p. 192). La asistencia social debía incorporar a la necesaria provisión de bienes y servicios una dimensión promocional, para lograr una transformación sólida y duradera. Esto tiene que ver con la forma específica de entender la empleabilidad y los cursos de acción para intervenir sobre esta cuestión.

Más allá del intento de formalización y protección de los trabajadores que integran estas nuevas formas cooperativas (y en general las experiencias de Economía Social), el diseño y la implementación del monotributo social, presentaron ambigüedades en el acceso efectivo a derechos. En este sentido, observamos una importante limitación de la figura del monotributo para garantizar el acceso a la Seguridad Social y a la salud en condiciones de igualdad respecto del conjunto de trabajadores asalariados. En cuanto a la cobertura de salud, tanto los destinatarios como los informes y evaluaciones oficiales dan cuenta de las dificultades que se presentaron para el acceso de los monotributistas sociales a algunas obras sociales. Por un lado, algunas de ellas se negaban a incorporarlos por el bajo aporte que realizaban, por otro, se señalaba el desconocimiento por parte de los destinatarios/as de las posibilidades de acceso a una cobertura de salud, mediante la elección e inscripción en una obra social. De allí que a pesar de la supuesta garantía de salud que el monotributo proveía, al no realizar ese trámite, no todos accedían efectivamente.

Otra cuestión central es la inadecuación de esta figura tributaria individual para formas de trabajo cooperativas, es decir de carácter colectivo. Más allá del intento de formalización, desde la perspectiva del cooperativismo y la Economía Social se plantea la falta de reconocimiento para el trabajo autogestionado y la inexistencia de leyes adecuadas que regulen y promuevan esta forma de trabajo. En esa dirección, es claro que la figura del monotributo no es adecuada, ya que el aporte individual que este estipula no se condice con el carácter colectivo de la cooperativa. Estas dos cuestiones —la falta de reconocimiento y la inadecuación de la figura del monotributo— son señaladas también en trabajos realizados desde la Central de Trabajadores de la Argentina [CTA] (Chulman, 2008; Chulman y Muñoz, 2008). En la misma línea, y retomando algunos de los argumentos esgrimidos por Chulman (2008), desde el ámbito académico Hintze y Vázquez (2011), plantean que esta figura fiscal, que es la única forma de acceso al Sistema de Seguridad Social que tienen los trabajadores autogestionados, solo permite acceder a los componentes de cobertura de previsión social y de salud, excluyendo a esta categoría de trabajadores de algunas prestaciones del subsistema de asignaciones familiares y licencias. Por lo demás, es preciso destacar que los ingresos otorgados

por el Estado como prestación del AT nunca llegaron a alcanzar el salario mínimo y, además, sufrieron un constante deterioro entre los años 2009 y 2015¹⁷.

Partiendo, pues, de diagnósticos comunes anclados en una concepción del rol del Estado y la política pública convergente, que valoriza el trabajo y las formas de organización colectivas, podemos observar estrategias de intervención diferenciadas en lo relativo a la construcción de la relación entre el registro asistencial y el del trabajo. En el caso de Uruguay Trabaja, el énfasis en la formación para el trabajo afirma el reconocimiento de una modalidad de trabajo como legítima: la que se realiza en el mercado, en condiciones regladas y protegidas. En cambio, Argentina Trabaja abrió posibilidades para la ampliación del trabajo socialmente reconocido y valorado, visibilizando no sin ambigüedades, conflictos y contradicciones, el trabajo cooperativo. Su construcción como trabajo legítimo desbordó la política asistencial.

En ambos casos, podemos señalar que el reconocimiento de la población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza en tanto que trabajadores —desocupados, precarios, de subsistencia— movilizó que dichos programas contaran con una serie de dispositivos para la protección social y de ciertas condiciones de trabajo que, en general, tomaron los modelos y en ciertos casos la misma institucionalidad que aquella con la que cuentan los trabajadores formales, aunque con prestaciones de menor calidad.

DE LAS COOPERATIVAS A LA FIGURA DEL “EMPRENDEDOR”: TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL CASO ARGENTINO

Desde finales de 2015, con el fin de administraciones del kirchnerismo y la asunción de la presidencia por parte de la Alianza Cambiemos, se perfiló un proceso de reconstrucción neoliberal. Parte importante de él se alimenta de una intensa crítica hacia las políticas socio-laborales que caracterizaron al ciclo previo, tanto por sus resultados como por sus fundamentos. Crítica que asume bases sociales insoslayables, pero que el discurso estatal reelabora y pretende modelar. En dicha crítica se fundamenta el ejercicio de reelaboración de los sentidos político-culturales asociados al trabajo y de los diagnósticos sobre los problemas de empleo, al calor de una serie de transformaciones que marcan el deterioro del mundo del trabajo. Para inicios de 2019, el salario mínimo lleva acumulada una caída del 25% en el poder adquisitivo, la subocupación tuvo un crecimiento acelerado al 12% mientras que el

17 Ello se deriva de un análisis realizado sobre el valor de estas prestaciones en comparación con la canasta básica total (Lijterman, 2018).

desempleo asciende al 9% y el empleo registrado solo aumentó desde 2015 un 0,4% con base en un crecimiento del empleo doméstico y de los monotributistas de las escalas inferiores (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA], 2019). Aunque el proyecto de una reforma laboral no pudo avanzar debido a la alta conflictividad social y sindical, se produjeron reformas parciales en las políticas socio-laborales, entre las que se destacan las relativas a la previsión. Entre ellas, el AT fue objeto de reformulación: el programa fue clausurado en febrero de 2018 y reconvertido en una transferencia de ingresos “sin trabajo”, condicionada a la finalización de los estudios primarios y secundarios y al cumplimiento de horas de capacitación laboral.

A contrapelo del periodo anterior, el nuevo programa Hacemos Futuro desplaza completamente la forma cooperativa de empleo para darle lugar a la interpelación individual a la formación laboral personal, con el objeto de mejorar la empleabilidad de destinatarios/as. La redefinición del problema, de la estrategia de intervención y de los sujetos destinatarios recoloca la empleabilidad en el centro de la intervención, pero esta vez considerada en una clave individualizada (“tus condiciones de empleabilidad”, según la web del MDS). Las condiciones de empleabilidad delimitarían una cuestión de la que los sujetos deben ocuparse, movilizarse y “elegir” aquellos rumbos a tomar para fortalecerlas, denegando las condiciones y recursos que, estructuralmente, constriñen las decisiones de los sujetos en el mundo del trabajo y que, durante el ciclo previo, habían sido objeto de un reconocimiento contradictorio, como analizamos en los apartados anteriores.

Las estrategias frente al problema de la empleabilidad se entranman con el discurso del emprendedorismo. Según la literatura especializada, la figura del emprendedor se define principalmente por el tipo de *decisiones laborales individuales* que dichos sujetos toman, orientadas hacia la innovación, tomar el riesgo y aprovechar las oportunidades (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [CEDLAS], 2007). Ahora bien, la aplicación de esta categoría a los sujetos otrora calificados como “trabajadores vulnerables” y en una frontera ambivalente con la “inempleabilidad”, produce el efecto de desconocer las relaciones estructurales que hacen a la dinámica del mercado laboral, dando lugar a un llamado naïf a hacerse cargo de la propia trayectoria laboral. No se trata de “emprender” una empresa, situación para la cual se hace uso corriente en el campo económico de la categoría de “empreendedor”, sino de que los sujetos gestionen su propia reinserción laboral (“capacitarte en aquello que más te guste”, como reza la propaganda oficial del MDS). A su vez, ello introduce un desconocimiento sobre las condiciones bajo las cuales el trabajo

puede funcionar como vector de la autonomía personal y, especialmente, sobre las obligaciones del Estado en la garantía de un conjunto de derechos del trabajo y para el acceso a él. Una ilustración trágica de la puesta en circulación de este discurso estatal corresponde a una controvertida publicación de la ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley, en su cuenta de *Twitter*. Esta se acompañaba de la fotografía tomada en un barrio popular de la provincia de Buenos Aires, cuyos protagonistas eran la ministra y un grupo de funcionarios con un hombre a cargo de una improvisada parrilla. Proponiéndolo como ejemplo de una actitud positiva y “empresadora” para generarse un empleo, el *tweet* celebraba: “Juan armó esta parrilla en la puerta de su casa para los obreros de la zona. Así ellos almuerzan y él se gana una *changa*” (destacado propio). Pronto la publicación adquirió notoriedad en los medios de comunicación y tuvo un amplio rechazo. Entonces la ministra eliminó su publicación y algunas crónicas periódicas se hicieron eco del diálogo del hombre con los funcionarios: “¿Y el trabajo en serio, para cuándo? Miren cómo tengo que estar, estoy trabajando en negro, necesito un trabajo”¹⁸.

Además de estas reelaboraciones sobre los diagnósticos y las estrategias relativas a la empleabilidad, la eliminación de la figura de la cooperativa significa un mayor peso relativo de otras “opciones” para la inserción laboral. Si bien durante el ciclo anterior el empleo asalariado y protegido era el pilar del empleo deseable y considerado normal, la economía social había devenido —con sus tensiones— en una alternativa válida cuya legitimidad era también disputada por los discursos oficiales. Además, estos lazos productivos constituían un espacio para “recuperar” saberes condenados a la inviabilidad en el ciclo previo. En Hacemos Futuro no hay tal espacio económico para albergar a los sujetos y reconocer sus capacidades. El programa puede intervenir en la formación laboral, en la preparación de currículums y entrevistas, pero no crea una alternativa de trabajo, pues parece no haber alternativas de trabajo más allá del mercado. Esta homogeneización de la estrategia de intervención imprime un nuevo sentido de la política social que rompe con los espacios colectivos de trabajo y de solidaridad recreada en los territorios en los que las cooperativas desarrollaban sus tareas cotidianas para resolver problemas comunes. La ausencia del trabajo y de las obras que planteaba el AT quita recursos económicos y organizativos a las organizaciones sociales que vienen luchando por inscribir estos programas en una perspectiva de

18 Extraído de *Diario Registrado* 2017 (Buenos Aires) 20 de septiembre, en <https://www.diariorregistrado.com/conurbano/el-parrillero-conto-lo-que-le-dijo-a-stanley---y-el-trabajo-en-serio-para-cuando--_a59c25331642ff25396783204>.

trabajo con derechos, contra una mirada de la política social como asistencia social focalizada en la pobreza o una nueva mirada filantrópica que retrotrae la perspectiva de derechos a la idea de ayuda a los más necesitados.

Si bien en el caso uruguayo no hubo un cambio en la orientación política “progresista”, el programa no se mantiene inmutable, sino que ha mostrado capacidad para adaptarse a cambios coyunturales. Y ello es algo que tienen en común ambos programas: su versatilidad para resistir y adecuarse a diversas coyunturas políticas, sociales y económicas. Como diversos análisis del campo de estudios de política social han demostrado, los sentidos de las políticas no son unívocos. Ello refuerza la exigencia de análisis que, además de recoger los aspectos comunes a los programas, avancen en la identificación y comprensión de las distintas formas de adecuación a los contextos nacionales y de las maneras en que dichas iniciativas expresan y construyen un determinado patrón de intervención social, que no es independiente de las estrategias de desarrollo, los modelos estatales y las legitimidades a las que estos apelan.

REFLEXIONES FINALES

A partir del análisis de estos programas en el caso de Argentina y Uruguay podemos plantear algunas reflexiones sobre el paradigma de la activación y el nuevo giro hacia la promoción del emprendedurismo que se observa en ambos casos y da cuenta de ciertas lecturas del desempleo, la pobreza y el rol de la intervención estatal en un contexto de profundas transformaciones del mundo del trabajo que exceden los espacios locales y los intentos de resignificar la asistencia. Los programas analizados comparten la interpretación causal de los problemas abordados y ambos ensayaron respuestas relativamente novedosas ante estas alteraciones, aunque a partir de estrategias de intervención diferentes.

La puesta en serie de estas experiencias de política social señala por un lado la instalación de la cuestión de la “empleabilidad” como explicación y espacio de intervención en torno a los problemas de empleo y pobreza de la población que sufre las expresiones más agudas de precariedad de la vida y del trabajo. Esto hizo de las “capacidades” un eje de la intervención, en consonancia con el giro hacia la “activación”. Sin embargo, lo que podemos observar en este proceso es que la construcción de la cuestión de las capacidades, del problema de la empleabilidad, y de la autonomía/dependencia han sido construidas de forma disímil, sobre todo en lo relativo a la individualización de los problemas productivo-laborales. En este orden, no se trata de un giro lineal sino más bien tensionado por la convivencia del reconocimiento

de las dimensiones estructurales del problema y las estrategias de fomento del trabajo y la organización colectiva con intervenciones centradas en la fuerza laboral de carácter individual.

Los intentos de transformación de las intervenciones sociales ancladas en la búsqueda de alternativas de trabajo —cooperativo y/o subsidiado— se encuentran tensionadas por los límites colocados a cualquier intento de domesticación política del mercado de trabajo (en ambos países se redujo la informalidad, por ejemplo, pero continúa alta en el entorno del 25%, o el crecimiento del salario mínimo, que también se registró, pero aún permanece lejos de los requerimientos básicos). Al mismo tiempo, dan cuenta de la oscilación entre la capacidad del Estado de impulsar nuevas formas de trabajo y la fragilidad de estas experiencias cooperativas en el largo plazo. Esto nos lleva a reflexionar acerca del rol del Estado en la gestión de la economía y en la concreción de alternativas de trabajo distintas al trabajo asalariado. Las tensiones analizadas respecto de UT y AT nos invitan a problematizar las exigencias económicas, políticas e institucionales que entrañan el reconocimiento y fortalecimiento de “otra economía”. Así como también nos alertan sobre los riesgos de que estas iniciativas confluyan con procesos más abarcativos de reconfiguración del trabajo, consolidando formas laborales subordinadas en economías de subsistencia desvinculadas de las políticas económicas y de empleo tendientes a generar trabajo genuino y de calidad. Estas disyuntivas se presentan al momento del análisis porque los procesos de reforma que se dieron durante el ciclo progresista fueron heterogéneos y el sentido y orientación de estas intervenciones es intensamente disputado en la lucha social y política.

En el caso de Uruguay Trabaja, la estrategia se acerca a los fundamentos del paradigma de la activación de la demanda, de las capacidades, de la inversión en uno mismo y del autogobierno para la autoprotección. La principal preocupación de esta perspectiva es la pasividad del receptor, la dependencia, el riesgo de preferir la prestación antes que los empleos disponibles en el mercado¹⁹. Acotar el tiempo de las intervenciones y trabajar el “egreso” son expresiones de este temor a la dependencia y el intento de alcanzar su conjuro. El temor a la dependencia de los individuos se coloca frente al Estado,

19 De su antecedente (TxU, 2005-2007) se “aprendió” (I) que el 60% de los beneficiarios que habían trabajado anteriormente, tuvieron un empleo formal concluyendo que hay capacidad para la integración al mercado formal y necesidad de formular distintas estrategias de integración para las pobrezas “estructural” y “transitoria”. (II) Que el monto de la transferencia debe ser “suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica y baja para evitar distorsiones en el mercado laboral” (BMIDES, 2008).

pero no frente a un mercado laboral que no ofrece oportunidades de inserción para el conjunto de los trabajadores (Crespo et al., 2009). A diferencia del planteo de incorporación de la figura de la cooperativa o la asociatividad como alternativas de trabajo (aún con los límites que tuvo en la práctica concreta), esta mirada refuerza la individualización de la explotación y la precariedad de las condiciones laborales al colocar en el trabajador la causa del problema y el motor de su resolución.

La reconversión del programa Argentina Trabaja en el ciclo de reconstrucción neoliberal parece aproximarse a los límites del paradigma de la activación que observamos en el caso de Uruguay Trabaja, sobre todo en lo que respecta al cambio en las estrategias que abandonaron la exigencia de colectivización, es decir, del formato cooperativo para ingresar y mantenerse en el programa, para centrarse en el individuo desocupado. Así formuladas, estas estrategias fomentan un tratamiento del problema de la empleabilidad en clave individualizada que interpela a la población usuaria en la búsqueda de las mejores alternativas de formación y capacitación para la búsqueda de empleo o el armado de un emprendimiento propio, de cara a la inserción en el mercado, sin considerar las posibilidades y condiciones de la misma. Los atributos que se destacan de los sujetos en esta interpelación son aquellos que caracterizan a la figura del emprendedor según la literatura especializada: la capacidad de innovación, de tomar riesgos y aprovechar oportunidades. Esta retórica aplicada a los otrora calificados como “trabajadores vulnerables” desconoce todo límite o condición estructural asociada al mercado de trabajo. Retórica cuya versión radical es encarnada en Uruguay por el eventual ministro de desarrollo social en caso de triunfar el opositor Partido Nacional cuando reduce los problemas de la pobreza a la “desesperanza” que “desfonda” a las personas y minimiza la respuesta a la figura de “mentores sociales” que acompañen y alienten la esperanza.²⁰

El trabajo “económicamente racional y socialmente útil” (Bauman, 2001, p. 13) es la base de la integración social en las sociedades capitalistas aun ante la presencia de “supernumerarios”, “inempleables” o “inútiles para el mundo” (Castel, 1997). Sobre este reconocimiento se asienta la tensión entre el trabajo como medio de integración social o contrapartida de la asistencia. La formalización e institucionalización de estos programas parece anunciar cierta estabilización de la respuesta asistencial con contrapartida laboral, aunque los modos en que el trabajo participa de dicho campo institucional

20 Expresiones de Pablo Bartol, disponibles en <https://www.youtube.com/watch?v=NvKEKe4CVck>

es objeto de confrontaciones intensas. Del análisis realizado se abren algunas preguntas para pensar estrategias de intervención efectivas y deseables en términos del tipo de sociabilidades y formas de integración que proponen para estos grupos: ¿Qué papel se le asigna al trabajo como requisito de acceso y permanencia de una prestación asistencial? ¿Se trata de un mecanismo de legitimación sociopolítica de la asistencia cuando va dirigida a trabajadores autoválidos? ¿Es un instrumento cuyo fin se ajusta solo a fortalecer la mentada “cultura del trabajo”? ¿O simplemente es el lugar social construido para quienes ya no encontrarán una referencia de empleo digno?

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado Gimeno, José (2017). Reestructuración de los Estados de Bienestar: ¿hacia un cambio de paradigma? *Argumentum*, 9(2).
- Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2015). *Más de un millón de niños se sumaron al cobro de las asignaciones familiares en abril*. Recuperado de <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/mas-de-un-millon-de-ninos-se-sumaron-al-cobro-de-las-asignaciones-familiares-en-abril-1724>
- Banco Mundial — Mides (2008). *Del Panes a Plan de Equidad. Nota técnica*. Montevideo.
- Bauman, Zygmunt (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) (2007). *Documento de Trabajo N° 6: Decisiones Laborales en América Latina: El Caso de los Emprendedores. Un Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2019). *Informe sobre situación del mercado de trabajo N° 6*. Buenos Aires: CIFRA. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=142>
- Chulman, Valeria (2008). *Acerca de las condiciones de acceso de los Trabajadores Autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual*. Buenos Aires: IEF-CTA.
- Chulman, Valeria y Muñoz, Ruth (2008). *Informe preliminar sobre los resultados del relevamiento sobre Trabajo Autogestionado y Seguridad Social*. Buenos Aires: IEF-CTA.

- Crespo, Eduardo; Serrano, Amparo y Revilla, Juan (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. *Psicoperspectivas*, 3(2).
- Danani, Claudia (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2).
- Desayunos informales (5 de junio de 2019). *Pablo Bartol: el Mides, los "mentores sociales" y el trabajo con reclusos* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=NvKEKe4CVck>
- Donzelot, Jacques (2013). Lo social competitivo. *Revista Fronteras*, 8.
- Frade, Carlos (2007). Gobernar a los otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 7(119).
- Giosa Zuazúa, Noemí (2006). *Serie Análisis de Coyuntura N° 12: La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*. Buenos Aires: CIEPP.
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, Estela (2009). La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar. *Revista Katálysis*, 12(2).
- Guiménez, Sandra (2012). Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado Argentino (1990-2007). *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, 135-136.
- Hintze, Susana y Vázquez, Gonzalo (2011). Capítulo 5. A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (Comps.), *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Hopp, Malena (2013). *El Trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011)* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Cuesta Duarte [ICD] (2015). *Informe de coyuntura 2015*. Montevideo: ICD. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/64-informe-de-coyuntura-primer-trimestre-de-2015>
- Instituto Cuesta Duarte [ICD] (2016). *Trabajo y Salarios*. Montevideo: ICD. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/692-documento-trabajo-y-salarios-en-uruguay>

- Instituto Cuesta Duarte [ICD] (2018). *Trabajo y Salarios*. Montevideo: ICD. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/negociacion-colectiva/item/686-trabajo-y-salarios>
- Lieutier, Ariel y Ludmer, Gustavo (2011). Transformaciones recientes en el mundo del trabajo argentino: principales logros y desafíos. En Juan Manuel Vázquez Blanco y Santiago Fraschina (Comps.), *Aportes de la economía política en el Bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lijterman, Eliana (2018). *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina 2003-2015* (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Lindenboim, Javier (2008). Presentación. En *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo y Fuentes, Guillermo (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, 30.
- MIDES (2008). *Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*. Montevideo: MIDES. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- MIDES (2012). *Informe Tarjeta Uruguay Social*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI*. Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social de Argentina [MDS] (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción* (Buenos Aires: MDS).
- Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay [MIDES] (s/f) *Términos de referencia. Programa de Apoyo al Modelo de Gestión Territorial del MIDES. Cooperación Técnica ATN OC-15187-UR. Contratación de consultor/a para la elaboración de una sistematización sobre los programas de Trabajo Protegido de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral*. Montevideo: MIDES.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2018). *Empleo y desempleo. Evolución de tasas de empleo y desempleo. Período 2006-2018*. Recuperado de <https://www.mef.gub.uy/10475/1/mef/empleo-y-desempleo.html>

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay [MTSS] (2015). Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020. *Cultura del Trabajo para el Desarrollo*. Montevideo: MTSS.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina [MTEySS] (2003). *Informe del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: MTEySS.
- MTEySS (2004a). Diagnóstico del empleo no registrado. En *Trabajo, ocupación y empleo*. Buenos Aires: MTEySS.
- MTEySS (2004b). *Segunda evaluación del programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*. Buenos Aires: MTEySS.
- Nicaise, Idesbald (2016) *El acceso al empleo y su relación con los programas de renta mínima en la Unión Europea*. España: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado de https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/Estudios_Interna/AccEmpleoRentMiniUE.pdf
- Novick, Marta (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 11(18).
- Observatorio Social (2010). *Serie Informes de Coyuntura Del Observatorio Social N° 12: Inflación, pobreza y salarios reales*. Buenos Aires: Observatorio Social.
- Poder Legislativo (2007). *Actas parlamentarias, Versión Taquigráfica N° 1396*. Montevideo: Comisión Especial de población y desarrollo social.
- Salvia, Agustín; Comas, Guillermina; Gutiérrez Ageitos, Pablo; Quartulli, Diego; y Stefani, Federico (2008). Capítulo 3. Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. En Javier Lindenboim (Comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (9 de enero de 2008). Programa Uruguay Trabaja [Ley 18 240 de 2007]. DO: 27.401.