

Las Políticas Activas de Empleo en el Uruguay "progresista". Análisis del período 2005-2015.

Alejandro Vignolo

avignolo@gmail.com

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales

CEIL-CONICET, República Argentina

Área Temática n° 21: Políticas Públicas

“Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.”

Resumen

Esta ponencia tiene por objetivo analizar la política laboral del Frente Amplio en Uruguay en el período 2005-2015, teniendo como eje las acciones llevadas a cabo en materia de Políticas Activas de Empleo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; enfatizando lo actuado en relación al programa Centros Públicos de Empleo. Los objetivos propuestos, tendrán como línea teórica argumentativa el concepto de “socialdemocracias tardías” del Dr. Lanzaro.

La elección de investigar este tema en particular, surge a partir del interés de poder aplicar al campo académico la experiencia profesional desarrollada en la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay. En un segundo orden, se busca contribuir al desarrollo de estos temas en el ámbito de la Ciencia Política uruguaya. Por último, partimos del supuesto que el Frente Amplio, organización política con lazos de afinidad histórica con las principales organizaciones sociales del país y especialmente con las obreras, pudo otorgarle una impronta distinta a sus políticas de empleo en comparación a gobiernos de otro tinte ideológico de la década de 1990 y comienzos del 2000. Por lo que en la siguiente ponencia tenemos como premisa remarcar cuánto podemos hablar de “ruptura” o de continuidad en materia laboral y de empleo con los gobiernos anteriores.

1. INTRODUCCIÓN¹

Tenemos como objetivo presentar en términos generales, y desde una perspectiva teórica, la política laboral del Frente Amplio en Uruguay en el período 2005-2015, teniendo como eje las acciones llevadas a cabo en materia de Políticas Activas de Empleo (PAE) por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); enfatizando lo actuado en relación al programa Centros Públicos de Empleo². Este análisis será la “excusa” a la postre, para desarrollar lo hecho en estos diez años en materia de trabajo y empleo. Lo anterior, tiene como línea teórica argumentativa el concepto de “socialdemocracias tardías” del Dr. Lanzaro.

En términos disciplinares este trabajo se inscribe en la perspectiva de la Ciencia Política uruguaya. Al respecto, en aquél país existe un área de vacancia en relación a los estudios referidos a las PAE desde una perspectiva politológica. Más aún si nos enfocamos en los Servicios Públicos de Empleo (SPE), los cuales en Uruguay toman el rótulo de Centros Públicos de Empleo (CePE). Para nuestro documento nos enfocaremos fundamentalmente en las investigaciones realizadas en Uruguay así como de terceros países a partir de las siguientes disciplinas: la Sociología del Trabajo, la Ciencia Política y la Economía del Trabajo³. Esto no implica que dejemos de lado los estudios realizados por ejemplo, desde el ámbito del Derecho Laboral, de extensa y prestigiosa tradición en Uruguay, o el caso de la Psicología del Trabajo, sino que para los cometidos de este análisis, realizamos la opción por las escuelas ya mencionadas.

¹Esta ponencia presenta algunas de las ideas desarrolladas en la tesis de posgrado correspondiente a la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Título: *“La política laboral del Frente Amplio: los Centros Públicos de Empleo (2005-2015). El Uruguay como un caso de socialdemocracia tardía”*.

² Frente Amplio (por sus siglas, FA), coalición de partidos de izquierda fundada en el año 1971, que gobierna a nivel nacional la República Oriental del Uruguay desde marzo de 2005 y que va por su tercera presidencia consecutiva

³ En el contexto latinoamericano en materia de estudios sobre las cuestiones laborales, a comienzos de la década de 1980 surge lo que se denominó como Nuevos Estudios Laborales. Los cuales, donde obviamente la academia uruguaya no fue excepción, se caracterizaron por incorporar a los análisis, conceptos como postfordismo, sociedad del conocimiento, gobernanza industrial, entre otros (De la Garza, 2016).

Al momento los estudios en la academia uruguaya sobre las PAE son escasos, y concentrados en un grupo reducido de investigadores/as. Los principales estudios son realizados por investigadores/as nucleados/as en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (Amarante et. al, 2003, 2005, 2011; Bucheli, 2005; Notaro 2005, 2007, 2011; Perazzo 2009, 2012). Luego, ya con una perspectiva que incluye a las PAE dentro del análisis más general sobre las políticas laborales del FA tenemos en torno a la Facultad de Ciencias Sociales autores como Senatore (2004, 2009, 2010, 2011) Supervielle (1999, 2003, 2008), Pucci (2003, 2008) y Quiñones (2003, 2005) entre los/as más destacados/as. Es importante mencionar que los organismos internacionales como OIT, CEPAL, BID entre otros, tienen un rol destacado en la elaboración y difusión de estos temas.

Las preguntas que orientan el documento, son: *¿Cómo se aplican las características del concepto de gobierno socialdemocrático tardío al ámbito de la política laboral del Frente Amplio para el período 2005-2015? ¿Cuáles fueron las características del programa CePE ejecutado por el MTSS en el período 2005-2015?*

Los supuestos son:

1. *En primer lugar, partimos de considerar que la política laboral del FA en la primera administración Vázquez así como en la siguiente de Mujica, priorizó la reconstrucción del sistema de relaciones laborales desde una perspectiva tradicional (“restauración”), concentrando sus esfuerzos en el rearmado de los Consejos de Salarios; y tuvo una segunda característica que fue una profusa actividad legislativa en cuestiones de profundización de derechos laborales, fundamentalmente en los primeros años de gobierno, por sobre lo realizado en PAE.*

2. *En segundo lugar, creemos que las dificultades en la etapa de la implementación de los CePE, es resultado de las debilidades del diseño de la política, que tuvo en un*

comienzo a la DINAE como su impulsora y que luego sumó al INEFOP, complejizando aún más su accionar. Es justo reconocer que se han buscado diferentes alternativas en pos de mejorar los resultados de los CePE, con resultados similares en la mayoría de las instancias. El lanzamiento de los Centros de Empleo y Formación Profesional (CEFOP), es la más reciente propuesta de trabajo conjunto de DINAE e INEFOP, junto con los gobiernos departamentales, en busca de lograr un mejor funcionamiento de los SPE en el territorio nacional.

1.1.) Contexto conceptual/Problema

Mucho se ha ahondado sobre las características de los gobiernos que predominaron en la última década del siglo XX en nuestra región. En lo que nos atañe, Uruguay no fue la excepción a la región y se enfrentó a un nuevo reto en lo que refiere al mercado de trabajo: una mayor apertura de la economía nacional dentro de su zona de influencia así como la profundización de sus intercambios comerciales con los bloques económicos extracontinentales. Esta “apertura irrestricta” a la región y al mundo desde un punto de vista comercial, que tuvo en la adhesión al MERCOSUR en los 90’ como su punto más emblemático, formó parte de un proceso más amplio que significó la eliminación de las protecciones a la industria nacional y de los incentivos de productos de sectores tradicionalmente volcados a la exportación.

El estímulo al ingreso de productos importados a precios accesibles como estrategia para disminuir la inflación (la cual a comienzos de los 90’ llegó a cifras mayores al 100% anual), fue otra decisión de política económica que perjudicó a la ya débil industria nacional. La determinación de la modalidad de una banda de flotación para el tipo de cambio, con el precio de la moneda extranjera menor a los precios internos, trajo consigo el masivo arribo de productos importados al país.

Las anteriores medidas en materia de política macroeconómica, tuvieron su correlato en las cuestiones vinculadas directamente al mercado laboral. En 1992, el Poder Ejecutivo decidió el retiro del Estado de los espacios de negociación colectiva, quedando esta última sujeta a

una negociación desigual entre empresarios y trabajadores, y siendo casi en la mayoría de los casos una excepción más que una regla, constituyéndose en otra de las tantas medidas que lógicamente afectaron a los trabajadores uruguayos. Además, se impulsaron mecanismos de desregulación del empleo como fueron la tercerización, la subcontratación y la creación de empresas unipersonales (monotributo), las cuales no encontraron demasiados obstáculos en su implementación ante un actor sindical debilitado y una izquierda partidaria aún minoritaria en el sistema político (Instituto Cuesta Duarte, 2014).

Ante un contexto pautado por la reducción de costos como estrategia de inserción a otros mercados, se incorporaron nuevas tecnologías que lógicamente repercutieron en las tradicionales estructuras productivas de Uruguay. Al respecto, Juan Manuel Rodríguez (2002) caracteriza la incipiente configuración del mercado de trabajo local ante estas transformaciones. Se destacaron: la reducción del empleo en la industria, incrementándose en el sector de servicios y la demanda de nuevas competencias y calificaciones para los trabajadores. Esto último genera la necesidad de recalificar a la mano de obra activa y esto se evidenció, en modificaciones en el sistema educativo público y privado.

¿Cuál fue la respuesta del sistema político uruguayo en aquél momento ante esta reconfiguración del mercado de trabajo? Entre las principales medidas en este ámbito, estuvieron la creación del sistema JUNAE (Junta Nacional de Empleo)-DINAE (Dirección Nacional de Empleo) a través de la Ley 16.320 de noviembre de 1992. 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.

A partir de 2005, se comenzó a trabajar desde el MTSS con los principales actores involucrados en la temática del trabajo en la elaboración de un 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. En dicho texto, se estableció una nueva conformación a la interna de la estructura organizativa de la DINAE. Allí se crearon tres áreas programáticas: Servicios Públicos de Empleo (SPE), Emprendimientos Productivos (EP) y Formación Profesional (FP), con sus correspondientes sub-áreas.

A nivel territorial estas tres áreas se integraron finalmente en lo que se denominó como Centros Públicos de Empleo (CePE), brindando sus servicios a través de esta nueva institucionalidad creada a partir del año 2005 y que tuvo a los departamentos de Montevideo, Paysandú y Treinta y Tres como sus pioneros. Estos surgen a partir de un convenio entre el MTSS representado por la DINAE y la Intendencia Departamental correspondiente, a través del cual la DINAE se obliga en líneas generales a brindar asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios que desempeñen tareas en el CePE. Mientras que la Intendencia, representada por el Ejecutivo Comunal, se responsabiliza en brindar el espacio físico necesario para que el CePE pueda desempeñar sus tareas en forma correcta así como los recursos humanos requeridos en número y perfil adecuado.

La labor del FA en materia de las políticas activas de empleo va más allá de la novedad del lanzamiento de los CePE. En una decisión que a posteriori analizaremos como afectó la implementación de aquel programa, se erige el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Este instituto, creado en octubre de 2008 (Ley N° 18.406), es resultado de la desaparición de la Junta Nacional de Empleo, asumiendo sus funciones más algunas otras que se consideraban por parte de los actores políticos de la época, era necesario incorporar, refiriéndonos siempre en el ámbito de las PAE. A lo largo del trabajo analizaremos más en detalle este nuevo órgano tripartito (Gobierno, Trabajadores y Empresarios), que suma un nuevo eslabón a esa histórica característica de las instituciones laborales del país.

Los cambios más trascendentales en materia laboral, podemos afirmar que se concentraron en su mayoría en el primer período de gobierno frenteamplista; una de las razones más

evidentes era la necesidad urgente de “torcer el rumbo” de un país que se encontraba aún convaleciente de la peor crisis social y económica de su historia. Por tanto, las decisiones en los temas del trabajo, formaban parte de las transformaciones que desde un comienzo, buscó promover el equipo de gobierno. Una de las primeras y más importantes fue la decisión de retomar las convocatorias a los Consejos de Salarios a partir de mayo del año 2005; suspendidas hacía poco más de diez años. Se incorporaron las actividades agropecuarias y asimismo, se concretó la instauración de dos Consejos Superiores para las actividades económicas delimitadas por la ley fundacional de 1943. Entre los cometidos de estos Consejos (luego fusionados), estaba la redacción de un proyecto de ley para regular las negociaciones colectivas del sector privado (actual ley n°18.566). Otro hecho novedoso, fue la incorporación de los trabajadores del sector público al sistema de los Consejos de Salarios (ley n° 18.508).

2. LA DÉCADA DE 1990 EN URUGUAY: EL GRADUALISMO NEOLIBERAL

2.1.) El mercado laboral durante la década de 1990 y comienzos del 2000

De acuerdo al ICD (2014), en este período se profundizó lo que conocemos como “desempleo estructural”. Mientras que al año 1991 Uruguay presentaba un 8,9% de desempleo, para el año 1998, último año de crecimiento económico de la década, los números daban un 10,1%. Sumado al desempleo, la precarización laboral también hizo mella en los trabajadores. El universo de los trabajadores precarizados alcanzó a ser de unas 300 mil personas. Definidos por las siguientes características: son trabajadores que no contaban con sindicatos organizados; ocupados en pequeñas empresas; con un bajo nivel de instrucción; con una alta rotatividad; jóvenes y mayormente jefes de hogar; cobran menores ingresos que sus pares “formalizados” y sus hogares de origen eran pertenecientes a los estratos más vulnerables (Olesker, 2001). Otro fenómeno fue el agravamiento de los datos sobre la distribución funcional del ingreso. A pesar que el producto total aumentó en esos diez años un 37%, el salario real de los trabajadores tan solo se incrementó un 4% en el mismo período. Esta grave situación económica en aquél país tendrá su detonante en el año 2002, período que analizaremos a continuación.

Para el año 2001 la tasa de desempleo en Uruguay era del 15,3% en promedio para el total del país; la cifra más alta desde la crisis de comienzos de 1980. Incidió en este hecho, el incremento de la Población Económicamente Activa (PEA); conducta tomada por los hogares en ese momento ante la pérdida de ingresos. Sumado a lo anterior, se evidenciaron la extensión de la duración del desempleo así como el incremento de los jefes de hogar que quedan sin trabajo. Los desocupados se concentraron en los sectores como la industria manufacturera, construcción y servicios gubernamentales. Otro dato preocupante fue la baja del ingreso real de los obreros, empleados y patrones del sector privado así como de los cuentapropistas.

Durante el año 2002, Uruguay padeció uno de los peores momentos de su historia reciente en lo económico y social. Con una actividad económica deprimida desde hace un tiempo y donde el gobierno no se había mostrado capaz de cambiar la situación crítica en la que estaba inmerso el país, el punto máximo fue el desplome del sistema bancario local. El país sufrió lo que se definió como una “crisis de confianza” con relación a su plaza bancaria y que tuvo como uno de los motivos determinantes lo que había acontecido en Argentina con su “corralito bancario”. Entre enero y septiembre de ese año, Uruguay perdió más de 6.200 millones de dólares de sus depósitos en moneda extranjera (casi la mitad del total de depósitos existentes a fines de 2001 en el sistema bancario); una evidencia de las dimensiones de la corrida bancaria que afectaba a aquel país.

El gobierno de Batlle en este contexto de crisis total de la economía, buscó diversas alternativas para intentar “torcer” un rumbo de una situación que se tornaba cada vez más grave e irremediable. Se implementaron devaluaciones, modificación en la política cambiaria, paquetes de ajuste fiscal, leyes para el salvataje del sistema bancario, acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI); entre otras medidas que sólo contribuyeron a profundizar la crisis. Así se alcanzó al 20,4% de desocupación para septiembre de ese año, cifra inédita para ese país (Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT, 2014).

Debemos entender que el derrumbe del sistema bancario fue el suceso más notorio en términos de repercusión económica para el año 2002, pero que dicha debacle se había iniciado tres, cuatro años atrás. Más allá del peso que tiene para Uruguay el devenir de la

economía argentina y brasileña, esta crisis fue el cierre de un modelo que se caracterizó por la concentración de la riqueza en muy pocas manos con la consecuente exclusión social y económica de la mayoría de los uruguayos⁴.

3. LAS TEORÍAS QUE GUIARÁN EL ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS DEL FA

La victoria del FA en las elecciones de fines de 2004, puede ser comprendida como una “salida política a la uruguaya” a la crisis económica y social que tuvo su cúspide en el año 2002. Debe entenderse por éste concepto a la canalización de la disconformidad política de la ciudadanía al interior de los límites institucionales del sistema político uruguayo. La sociedad y por tanto el electorado, encontró en el FA un canalizador del desencanto con la dirigencia de los partidos que habían gobernado por más de 170 años al Uruguay.

3.1.) La experiencia progresista uruguaya como ejemplo de socialdemocracia tardía

Para entender cabalmente a qué nos referimos cuando aludimos al concepto de “socialdemocracia tardía”, debemos retrotraernos al concepto original, que da sentido a aquél; ya que lo “tardío” es una referencia temporal, a lo reciente de estas experiencias en la región. Por este entendemos a la definición de “socialdemocracias” o “socialdemocracias clásicas”. Este tipo de gobiernos, surgen luego del derrumbe económico mundial que significó la crisis de 1929 y que provocó la aceptación y/o el convencimiento de las elites políticas de los países centrales de la necesidad de poner al Estado como un actor central de la economía del país. Junto con lo anterior, y desde lo estrictamente político, los movimientos y partidos de orientaciones comunistas y socialistas junto con otras variantes del pensamiento de izquierda, venían ascendiendo en términos de su incidencia política a nivel mundial.

⁴ En el año 2004 se estimaba una cifra de un millón de personas por debajo de la línea de pobreza, en un país de poco más de tres millones de habitantes.

El keynesianismo, expresión económica de varios de estos gobiernos, tuvo como área geográfica de referencia a Europa del Norte, desde fines de 1930 y que retoma su protagonismo luego de la Segunda Guerra Mundial⁵. Posteriormente, las últimas décadas del siglo XX fueron testigos de nuevas experiencias socialdemocráticas en el continente europeo las cuales tienen a España, Grecia y Portugal como sus ejemplos más reconocidos. Un nuevo período, que continuó a los gobiernos neoliberales desarrollados a lo largo de la década de 1990, ocurrió esta vez en América Latina, como rasgo particular con respecto a los otros casos mencionados. Y el sur de este continente fue el lugar donde se gestaron, desde comienzos del siglo XXI, la última etapa hasta el momento de gobiernos socialdemocráticos: Brasil, Chile y Uruguay (Lanzaro, 2014, en Lanzaro (ed.), 2014). Estos gobiernos formaron parte de un fenómeno político aún mayor: el ascenso de una serie de gobiernos englobados en lo que podemos entender como “izquierda” en gran parte de los países de América del Sur, en un abanico lo suficientemente amplio que reúne experiencias muy diversas entre sí.

De acuerdo a Lanzaro: *“Los gobiernos de tipo socialdemocrático son aquéllos formados por partidos de izquierda institucionalizados, de filiación socialista y vínculos originarios con los sindicatos, que atraviesan por procesos de cambio y pasan a sostener posturas reformistas moderadas, como resultado de las estrategias políticas que adoptan”* (Lanzaro; 2014: 14). Este análisis que realiza el autor, tal como él lo esgrime, es aplicable para el caso del Frente Amplio uruguayo. Y con relación a nuestra investigación, esta conceptualización será central para indagar como se aplica esa conceptualización en el campo de las políticas públicas laborales, y particularmente en el ítem de los servicios públicos de empleo.

Lanzaro afirma que los gobiernos socialdemocráticos, tienen como característica inicial la conducción de un partido de izquierda “institucionalizado”; esto último, ya nos marcó un determinado rasgo que enfatiza el autor. ¿Qué debemos entender por “izquierda institucionalizada”? Una primera característica es el grado de institucionalización que tiene por su propia cuenta el partido de izquierda que accede al gobierno. Una segunda

⁵ Aludimos al keynesianismo en términos generales, buscando comprender en este concepto a las distintas experiencias de política económica de los gobiernos socialdemocráticos que tuvieron como rasgo en común el posicionamiento del Estado como actor fundamental de la actividad económica del país.

particularidad, es que son partidos que se integraron plenamente a las reglas de juego de la democracia liberal representativa. Esto en el marco de un sistema de partidos competitivo; lo que promueve la formalización de estas agrupaciones. La posibilidad de acceder al gobierno, en tanto el sistema de partidos lo permite, repercute en la ideología, la conformación de sus redes y formas de ejercer el gobierno.

La caracterización anterior la podemos vincular directamente con un concepto que mencionamos previamente: la noción de partidos “catch all” o “atrapa todo” de Kirchmeier (1966). Ambas categorías conceptuales ponen el énfasis en las transformaciones que se van ejecutando en los partidos políticos cuando pasan a competir electoralmente y necesitan lógicamente, captar la mayor cantidad de adhesiones posibles para acceder al gobierno. Los partidos dejan relegadas sus aspiraciones de transformaciones radicales para moldearse a las particularidades del sistema político en el que compiten.

Entre las distintas transformaciones que se desarrollan con el paso del tiempo, los partidos de izquierda atraviesan un proceso de “nacionalización” de su propuesta. Este último concepto implica por un lado la adopción de tradiciones, símbolos, hechos y figuras históricas por parte de la izquierda así como en el sentido de nacionalizar su propuesta, hacerla más general para la captación de una mayor parte del electorado.

Jaime Yaffé (2013) refiere al concepto de “tradicionalización de la identidad partidaria” para definir la construcción realizada por el FA de su propia tradición como partido político. El análisis que plantea este autor también debe ser entendido como otra mirada, en este caso más inclinada hacia lo histórico e ideológico del proceso de cambios que tuvo el progresismo uruguayo en estas últimas cuatro décadas. En palabras de Yaffé: *“se trató (...) de la invención de una tradición de la izquierda uruguaya que, basada en una lectura funcional del pasado nacional, legitimó sus comportamientos políticos en tiempo presente y reforzó el sentimiento de pertenencia a la colectividad partidaria, a través del establecimiento de conmemoraciones y prácticas de carácter simbólico”* (Yaffé; 2013: 21). La adopción de una propia tradición histórica, puso en jaque uno de los aspectos en que la izquierda en sus comienzos buscaba diferenciarse del resto del sistema político; ya que esta práctica se la identificaba con los PP.TT. y sus respectivos relatos históricos.

Todas estas transformaciones señaladas, repercutieron favorablemente en el fortalecimiento del sentimiento de “comunidad partidaria” al interior del cuerpo militante de la izquierda, la definición de “otro” (representado por el PN y el PC) y además, dio muestras de la capacidad adaptativa del FA a las características del sistema político, aprendiendo de los fracasos de las experiencias previas al año 1971. En el siguiente apartado desarrollaremos concretamente el caso del Frente Amplio y sus transformaciones programáticas y organizativas que lo llevaron finalmente a la victoria doce años atrás.

Estos partidos asumen como sistema económico el capitalista, por lo que los gobiernos socialdemocráticos probablemente puedan tener coincidencias con gobiernos de otro tinte ideológico en lo que a políticas públicas refiere. Aún así, las diferencias persistirán, ya que los gobiernos neoliberales y los socialdemocráticos lógicamente pondrán énfasis en diferentes áreas, de acuerdo al programa y la ideología que de éstos se desprende⁶. La diferenciación debe existir, antes que nada, por el hecho de la competencia política. Cada agrupación política buscará marcar sus diferencias con el resto para así, poder captar el interés (y los votos) de la ciudadanía.

3.2.) Políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo

Las políticas de empleo “(...) tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo” (Samaniego; 2002: 11). Estas medidas e instrumentos tienen como cometido intervenir en el nivel y en la calidad del empleo de un país.

Las políticas de empleo actúan en la demanda tanto como en la oferta de trabajo; la primera se ve influenciada por ejemplo, a través de instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, entre otras iniciativas con las que cuenta el Gobierno. Por el lado de la oferta, se requiere actuar sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales; se destacan las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Estas

⁶ Pzerworski (2001) habla de “*policy regime*”: este concepto refiere a la situación que se define por la coincidencia entre partidos ideológicamente distintos, con respecto a determinadas políticas públicas que ejecutan (Lanzaro, 2014). Además de dar cuenta de la moderación que asumen estos partidos, esta noción da entender que más de los principios ideológicos, hay cuestiones en materia de política pública que se resuelven en función de cálculos electorales y “estados de ánimo de la opinión pública” sobre determinados temas.

políticas se caracterizan por su enfoque comprensivo y multidisciplinario, por lo tanto su formulación no puede estar limitada al Ministerio de Trabajo exclusivamente, sino que requiere una amplia coordinación entre los distintos actores involucrados en la temática.

Las políticas laborales “(...) comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo” (Samaniego; 2002: 12). Abarca medidas que tengan como objetivo la garantía de derechos: entre otras la fijación de los salarios mínimos, seguridad e higiene en el ámbito laboral, derecho de huelga y la restricción a las actividades laborales realizadas por menores. A nivel de responsabilidad gubernamental, las políticas laborales comprenden al Ministerio de Trabajo y a las instituciones vinculadas a la seguridad social.

En tercer orden, definiremos el concepto de políticas de mercado de trabajo. Estas “(...) 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. Por ejemplo al acercar al pequeño y mediano empresario la posibilidad de acceder al crédito, a través de diversos programas que estimulen la creación y fortalecimiento de las microempresas.

Más cercana a la realidad del caso uruguayo, contamos para el análisis con un trabajo del Lic. Luis Castillo Marín (2013), el cual versa sobre las políticas de empleo en la Argentina en la coyuntura 1984-2013. El autor distingue tres niveles de decisión y gestión. El primer nivel es conocido como “políticas de empleo en sentido amplio”. Por éstas se entienden al cúmulo de intervenciones por parte del Gobierno Nacional con directa influencia en los campos de la cantidad así como de la calidad del empleo. Estas comprenden las políticas de empleo que se relacionan con las decisiones en materia de política económica, productiva y comercial, por ejemplo; este nivel de política se caracteriza por ser amplio, multidimensional y que tiene como núcleo la noción de situar a la temática del empleo como referencia central para las decisiones de los actores políticos. Estas abarcan el tipo de cambio fijado, la política del Salario Mínimo, Vital y Móvil y la negociación colectiva laboral, entre otras.

Un segundo nivel son las políticas de “carácter general”, las cuales comprenden las políticas específicas que atañen al desenvolvimiento del mercado de trabajo. En esta segunda categoría, estarían incluidos los Servicios Públicos de Empleo. Además, alude a: “(...) temas como la intermediación en el mercado de trabajo, mejora de la empleabilidad de los trabajadores a través de la formación profesional, dar cobertura a los trabajadores desocupados (...) la regularización del trabajo no registrado” (Castillo Marín; 2013: 70). Según este autor, las políticas de empleo de carácter general, presentan actualmente ciertas características en común, tales como la concentración en pocos programas, enmarcados en una mayor institucionalidad y agregando a lo anterior, un aumento en la densidad y articulación de las acciones ligadas al empleo.

El tercer y último nivel de análisis refiere a las políticas de empleo “particulares”. Son políticas destinadas a grupos específicos, como las/los trabajadoras/es domésticas/os, rurales, minorías étnicas y también sexuales, etc. Mayormente estas iniciativas son promovidas por el Ministerio de Trabajo en coordinación con otras agencias gubernamentales. La heterogeneidad de los grupos de trabajadores a los cuales son destinadas estas políticas, se homogeneiza con relación a las características de éstos: bajo niveles de escolaridad, alto grado de rotatividad laboral, bajos ingresos, poca protección del sistema de seguridad social y sin experiencia laboral en el mercado de trabajo formal.

3.3.) Lineamientos teóricos en torno a las políticas activas de empleo

3.3.1.) Políticas activas y pasivas de empleo

Las políticas activas de empleo presentan entre sus cometidos brindar ayuda a los desempleados y así lograr que los mismos se reinserten 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). En nuestro país, el Seguro de Desempleo es uno de los ejemplos más visibles de este tipo de instrumentos.

Es fundamental para comprender la distinción entre ambos tipos de políticas, analizar el rol que desempeña el Estado en el mercado de trabajo. El sector estatal en el caso de las políticas activas, en contraposición a lo que ocurre respecto a las políticas pasivas, se posiciona en un rol de mayor

énfasis en la intervención del mercado. Se enfoca principalmente en mitigar los efectos socio-económicos del desempleo así como hacer fuerte hincapié en los sectores más propensos a engrosar el sector de los “no ocupados” (adultos, poco calificados y las mujeres) a través de medidas de un contenido que prioriza la formación y la reconversión profesional⁷.

3.3.2.) *Surgimiento de las políticas activas de empleo*

A comienzos de la década de 1960 en la Europa continental, cobra impulso la formulación e implementación de lo que en ese momento se denominó como programas activos de recursos; las actualmente 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), 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 trabajo.

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 en nuestro país en la actualidad (Samaniego, 2002).

⁷ Si tomamos el caso de Europa, en muchos países, a nivel académico tanto como en el ámbito dirigenal: “...existe una preocupación debido a que luego del crecimiento del desempleo producto de una recesión, el nivel de desocupación no reacciona rápidamente a la baja en la recuperación. Una de las vías de las políticas para disminuir el desempleo estructural y la persistencia es la mejora en el encuentro de la demanda y la oferta laboral. Otra de las vías es que en el mediano plazo, los programas incrementen la oferta efectiva laboral (por ejemplo atrayendo trabajadores que no compiten efectivamente en el mercado de trabajo y por lo tanto, tengan un impacto positivo sobre el empleo a través de una mayor atracción de negocios rentables -en particular en economías abiertas-, una reducción de presiones salariales” (Bucheli; 2005: 7).

4. Evolución histórico-institucional de las PAE en el Uruguay.

Podemos distinguir en lo que refiere a la formulación y ejecución de las políticas activas de empleo en Uruguay, dos períodos.

1er. Período: a partir del año 1992 (creación del sistema DINAE-JUNAE) y que culmina en el año 2005.

A modo de balance del momento inicial de puesta en práctica de las PAE, podemos extraer del análisis de Juan Manuel Rodríguez (2002) las siguientes conclusiones:

- Buena valoración de la herramienta del tripartismo por parte de los actores involucrados (año 1993: surgen los denominados Servicios Interior DINAE-Intendencia; que centraron su rol en la atención de los trabajadores en Seguro de Desempleo).
- Se destaca la articulación entre los organismos públicos y entidades privadas, entre éstas se destacan las denominadas Entidades de Capacitación (ECA), responsables de la formulación y ejecución de los cursos de Formación Profesional a los trabajadores en Seguro de Desempleo.
- La descentralización en el territorio de los programas desarrollados por el sistema DINAE-JUNAE.
- Por último, la escasez de recursos; problema que resultó transversal a todo este sistema y que repercutió en los objetivos a alcanzar en un principio.

2do. Período: desde el año 2005 podemos distinguir una nueva etapa que continúa hasta la actualidad.

La reformulación organizacional a la interna de la DINAE en función de sus nuevos objetivos así como la creación del Instituto Nacional del Empleo y Formación Profesional (INEFoP) en sustitución de la JUNAE, configuran en términos institucionales el nuevo rol que se le asigna al Estado en el mercado de trabajo a partir del gobierno anterior.

En lo que respecta al segundo momento planteado en nuestro análisis, debemos comprender los cambios desarrollados al interior de la DINAE a través de la elaboración del documento denominado como *Estrategia Nacional para Fomento del Empleo*. El mismo surge tomando en consideración lo establecido por lo que denominó 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.

4.1.) Los Servicios Públicos de Empleo.

A pesar de lo reciente que puede resultar la temática de los SPE en el caso uruguayo, desde fines de la década del 40 se promovía desde la OIT los beneficios de este nuevo enfoque. Fueron los pioneros en este tipo de iniciativas los Estados Unidos y en la Europa continental se destacaron Suecia, España e Italia.

Los SPE tienen como objetivo “(...) *mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan trabajo*” (Perazzo y Rossel; 2009: 23), con el rasgo distintivo con respecto a otros ejemplos de articulación público-privado en la cuestión del empleo, del marcado énfasis en el desarrollo del mercado de trabajo local (Lorenzelli, 2008).

A partir de la experiencia de los SPE de más larga data, de Europa como de América Latina, se obtienen impactos negativos y positivos de la implementación de los mismos. Comenzando por los aspectos a mejorar los SPE pueden llegar a ubicar en un puesto de trabajo a una persona que hubiera encontrado ese empleo sin la necesidad de la intervención de los SPE (*peso muerto*) o desplazar con los trabajadores que se presentan en los SPE, a otras personas que podrían hacer lo mismo (*efecto sustitución*). Dentro de los impactos positivos se indica que “(...) *contribuyen al empleo de los desempleados, lo que es particularmente importante en el caso de los desempleados de larga duración; que son más efectivos cuando se sale de las crisis económicas y que los SPE son la política con mejores resultados en términos de costo-beneficio, ya que teniendo la misma efectividad que otras políticas, son relativamente más baratos*” (Mazzuchi; 2009: 98).

4.2.) Cómo “aterrizan” los SPE en el territorio: los Centros Públicos de Empleo.

En la conformación interna de un CePE confluyen diversos componentes: los característicos de un servicio de empleo, las prestaciones vinculadas a la formación profesional y el apoyo a interesados en micro-emprendimientos productivos. Para una mejor comprensión del andamiaje interno de estos centros, consideramos de utilidad elaborar una situación hipotética centrada en torno a la visita de un usuario trabajador a un CePE. Recordemos que los empresarios es un segundo tipo de usuario que tiene su propio “recorrido” dentro del Centro.

En un comienzo el trabajador es recibido en el CePE por un funcionario (*operador*), que se encarga de entrevistar a dicha persona. Durante la misma, el operador trata de percibir otros aspectos del referido trabajador, además de lo vinculado a la formación o la experiencia laboral. Por ejemplo, el lugar en que vive (en término de distancias), presencia (aspecto) de la persona, entre otros detalles de interés. Esta información es ingresada a una plataforma informática, la cual actúa como respaldo de los datos brindados por el usuario.

El CePE a través de sus funcionarios brinda la posibilidad de que el usuario sea capacitado para una entrevista de tipo laboral, en lo que respecta a estrategias de búsqueda de empleo e incluso se realizan talleres de orientación laboral. Frente a una demanda concreta de un empleador, se recaba el perfil del ofrecimiento: tipo de trabajo, salario, horario, formación y/o experiencia necesaria y demás consideraciones. A partir de ese momento, el funcionario elabora una lista de trabajadores y se la suministra al empresario. Luego la empresa así como el trabajador, si la primera selecciona a uno de los oferentes, avisan el resultado de la gestión al CePE (Mazzuchi, 2009).

Por lo tanto, los diversos cometidos de los CePE comprenden: brindar información, asesorar y orientar laboralmente a desempleados y subempleados; contribuir a la calificación laboral de trabajadores que buscan reinsertarse en el mercado de trabajo y otorgar soluciones a la demanda local a partir de la oferta de trabajo registrada en el CePE (Lorenzelli, 2008).

Este tipo de políticas enfatizan el componente local del mercado de trabajo, lo que debería redundar en una mayor adecuación de las políticas de empleo y especialmente las de recalificación a las demandas reales de la economía de un territorio específico, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de los procesos de desarrollo locales en nuestro país.

5. Consideraciones preliminares.

5.1.) Ejes a desarrollar:

- Voluntad política.

La incidencia de la voluntad política de los actores involucrados en esta política es fundamental para la comprensión de la misma, a nuestro entender. Es decir, esta misma voluntad que a veces contribuye a impulsar el desarrollo del Modelo, en otras oportunidades actúa como limitante para el afianzamiento del mismo.

En las etapas que conforman una política pública el comportamiento de los actores cobra centralidad para la posterior conformación de ésta. En tanto actores dotados de una racionalidad restringida por las instituciones que son partícipes del Modelo (entendidas como un conjunto de normas e incentivos) elaboran sus propias estrategias y decisiones buscando el mayor rédito para sus intereses.

En síntesis, el Convenio CePE involucra a dos diferentes niveles de gobierno, el MTSS-DINAE por el gobierno nacional y la Intendencia en lo departamental. La consecuencia inmediata de esta última característica, es la participación de varios actores en un mismo escenario de política en el cual cada uno disputa un lugar preferencial ya sea en el poder político como en la toma de decisiones. Esto contribuiría a la conformación de espacios de cooperación así como de conflicto, en función de los objetivos de cada actor.

- Aspectos que inciden en las estrategias de los actores.

Estamos ante un hecho que resulta fundamental para comprender las dificultades del Modelo: la DINAE busca imponer a las Intendencias la firma de un Convenio, cuando el marco legal no le brinda dichas potestades. Es decir, no hay obligación jurídica por parte de

los gobiernos departamentales de aceptar los lineamientos de esta Unidad Ejecutora, lo que determina que esta última no presente tampoco los instrumentos legales para sancionar a los gobiernos que no les interese participar del Convenio.

La realidad del comportamiento de nuestros actores políticos está determinada por las ganancias y pérdidas que se obtienen ante cada decisión que los involucra y si no existen entre los niveles determinadas potestades definidas, predomina la lógica del juego político-partidario de los dirigentes. La interrogante que surge es: *¿Qué incentivos tienen los Gobiernos Departamentales para la firma del Convenio?*

Hay otro factor preponderante en este vínculo, que es la ausencia de normas en el plano departamental sobre el tema en cuestión, las políticas activas de empleo. El sistema jurídico uruguayo tiene una Ley Orgánica Municipal que ha perdido su vigencia en muchos temas y por lo tanto, es imprescindible la readaptación de la misma a los tiempos actuales. Esta situación determina que la visión desde lo local que puedan formular los actores involucrados en ese nivel quede relegada ante las percepciones de los agentes instituciones de índole nacional, dado el vacío legal que caracteriza ante el primer tipo de actores.

Históricamente la relación entre ambos niveles de gobierno no ha estado exenta de conflictos en diversos ámbitos. En un contexto en donde fundamentalmente a partir de comienzos de los 90 desde la Administración Central se han ido descentralizando así como delegando funciones a los Gobiernos Departamentales, este proceso no ha sido acompasado en lo departamental por modificaciones en la estructura jurídica que brindan respaldo legal a estas nuevas competencias.

- Modelo CePE.

El Modelo está adoleciendo de herramientas de trabajo en la coordinación con otros programas estatales que estén desarrollando similares prestaciones a las que el CePE realiza. En la práctica, el mayor número de usuarios trabajadores que acuden al CePE son “población objetivo” del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); esto se traduce en la cotidianeidad en que en muchas oportunidades estas personas acuden al CePE por derivación de programas dentro del MIDES. Esto genera consecuencias en el otro usuario del Centro, las empresas. Dado el perfil de los usuarios de los trabajadores (mujeres y

jóvenes, ambos grupos con bajo nivel educativo formal así como de formación laboral) las escasas empresas que demandan personal en el CePE se limitan a los rubros de servicios (limpieza), de seguridad y a tareas zafrales agrícolas (por ejemplo en el Litoral, la demanda de trabajadores se incrementa durante las zafras de arándanos y cítrica).

- La evaluación de las políticas de mercado de trabajo.

La necesidad de la evaluación radica fundamentalmente en el rendir cuentas (*accountability*) por parte del elenco gubernamental respecto a la utilización de los fondos públicos hacia una ciudadanía cada vez más demandante de información en lo que refiere a cómo se invierten sus recursos.

En el caso del Convenio CePE, las características del mismo dificultan su evaluación. ¿Por qué afirmamos esto? Un primer motivo es la compleja tarea de unificar los criterios de evaluación en un Convenio que involucra a dos niveles de gobierno los cuales pueden plantearse distintos objetivos y resultados a alcanzar dadas las competencias de cada uno de estos actores. En segundo orden, al igual que en otras políticas donde los resultados no son visibles en un corto plazo, el Convenio CePE se “enfrenta” a la necesidad de resultados inmediatos por parte de los gobernantes (tradúzcase, inserciones logradas por el accionar directo del Centro) más aún en una temática tan sensible para la opinión pública como es la generación de empleo. Por lo tanto, en numerosas oportunidades se evalúa fundamentalmente a esta política desde la visión del gobierno departamental y por parte de ciertos actores nacionales exclusivamente en función de las intermediaciones laborales efectivizadas.

Bibliografía

- **AMARANTE, V. y ARIM R.** (2003) *Mercado laboral en Uruguay: informe final*. OIT. Santiago de Chile.
- **AMARANTE, V. y ARIM R.** (2005) El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002. En: *Uruguay: empleo y protección social; de la crisis al crecimiento*. OIT. Santiago de Chile.
- **AMARANTE, V. y BUCHELI M.** (2011). Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2005. Serie “Estudios y perspectivas”, Enero 2011, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Montevideo.
- **ANGÉLICO, H et. al** (2005). “Capacidades e iniciativas para el empleo y el desarrollo local en el área metropolitana”, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- **BANTAR, H., BROWN, B., y NEFFA, J.** (2015). Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS. Buenos Aires: CEIL.
- **BOYER, R.** (2007). Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. Miño y Dávila Editores, CEIL-PIETTE/CONICET, Buenos Aires.
- **BUCHELI, M.** (2005) Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. CEPAL. Serie: “Estudios y perspectivas”, 2. Montevideo.
- **CABRERA, V., CÁRPENA, C. y PERAZZO, I.** (2013). Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007-2011. Serie “Documentos de Trabajo”, Setiembre 2013, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- **CASTILLO MARIN, L.** (2013). “Las Políticas de empleo en Argentina: desde la restauración de la democracia (1984-2011) (mimeografiado).
- **DEIBE, E.** (2008). Políticas de empleo para la inclusión. *Revista del Trabajo*, 4(6), 202-211.
- **DE LA GARZA TOLEDO** (ed.) (2016). *Los estudios laborales en América Latina. Orígenes, desarrollo y perspectivas*. Grupo Editorial Siglo XXI, Anthropos/UAM, México DF.
- **DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO** (2005-2016). Documentos internos, Montevideo.

- **DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO** (2006). “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE”, Montevideo.
- **DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO** (2010). “Planificación estratégica 2010-2015”, Montevideo.
- **ESKINAZI, J.** (2006). “Servicios para el Empleo en Uruguay. Modelo de organización”, Programa REDEL Uruguay, OIT, MTSS, Montevideo.
- **ETCHEMENDY, S.** (2015). *La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. EUDEBA, Buenos Aires.
- **FREYSSINET, J.** (2007). El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI: La experiencia reciente de los países de Europa occidental. Miño y Dávila Editores, CEIL-PIETTE/CONICET, Buenos Aires.
- **INSTITUTO CUESTA DUARTE-PIT-CNT** (2013-2016). Informes varios. Disponibles en www.cuestaduarte.org.uy. Montevideo.
- **LANZARO, J.** (2009). “Uruguay: el estreno de un gobierno social democrático en América Latina”, Paper para el Congreso Internacional de IPSA, Julio 2009, Santiago de Chile.
- **LANZARO, J.** (2011). Uruguay: a social government in Latin America. En: Levitsky, S. y Roberts, K. (eds.) “The Resurgence of the Latin America Left”, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- **LANZARO, J.** (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010, en Cuadernos del CLAEH n° 100, Montevideo.
- **LANZARO, J. y DE ARMAS, G.** (2012). “Uruguay: clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos”, Documento en línea n° 04/12, Agosto 2012, ICP, FCS, UdelaR, Montevideo.
- **LANZARO, J.** (2013). “Centro Presidencial. Estudio sobre Alto Gobierno en Uruguay”, Documento en línea n° 01/13, Agosto 2013, ICP, FCS, UdelaR, Montevideo.
- **LANZARO, J.** (2014). Introducción; El estreno de un gobierno social democrático en Uruguay. En: Jorge Lanzaro, (Editor) “Social democracias «Tardías” Europa Meridional y América Latina, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Pp. 13-38/ pp 195-238.
- **LANZARO, J.** (2016). “Elecciones en Uruguay 2014/2015 - Permanencias, transiciones y rupturas”, Fin de Siglo. Montevideo. Pp. 168-195.

- **MALDOVAN, J.** (2012): Trabajo, asociatividad y acción colectiva: el caso de las cooperativas de recuperadores urbanos. En “Trabajo y Sociedad”, N° 19, Buenos Aires. Pp. 117-131.
- **MALDOVAN, J. y DZEMBROWSKI, N.** (2009): Asociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones. En “Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales”, Ed. No 55, Septiembre. Buenos Aires. Pp.1-9.
- **MÉNDEZ, G., SENATORE L. y TRAVERSA F.** (2009). La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009. Serie “Cuestiones de Agenda”, Fundación Friedrich Ebert (Fesur) y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- **MORDECKI, G., GARCÍA, S., LEIVA, A., MIRANDA, R. y RODRÍGUEZ, S.** (2015). “*Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)*”. IECON, FCEA, UdelaR, Montevideo.
- **NEFFA, J.** (1996). Reflexiones acerca del estado del arte en Economía del Trabajo y del Empleo. En: Panaia, M. (Coord.) “Trabajo y Empleo. Un abordaje interdisciplinario”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- **NEFFA, J.**, (2003). “La teoría neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado laboral”, CEIL-PIETTE, Documento no. 1, Buenos Aires.
- **NEFFA, J.** (2003). “Revisitando enfoques teóricos institucionalistas sobre el mercado de trabajo”, CEIL-PIETTE, Documento no.2, Buenos Aires.
- **NEFFA, J.**, (2003). “El estudio del mercado de trabajo desde la teoría de la regulación”, CEIL-PIETTE, Documento no. 10, Buenos Aires.
- **NEFFA, J., y PÉREZ, P.** (2004). “La teoría general del empleo según J.M. Keynes”, CEIL-PIETTE, Documento no. 5, Buenos Aires.
- **NEFFA, J. et. al** (2005). “Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino”, ASET, Buenos Aires.
- **NEFFA, J., KORINFELD, S. et. al** (2006). “Los intermediarios del mercado de trabajo”, CEIL-PIETTE, DT no. 41, Buenos Aires.
- **NEFFA, J. y PÉREZ, P.** (coords.) (2006). *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables*. ASET-CEIL/CONICET, Buenos Aires.
- **NEFFA, J. et. al** (2008). “Los servicios municipales de empleo. Las transformaciones en las Oficinas de Empleo en los Municipios de Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario a partir de la aplicación

del Seguro de Capacitación y Empleo: una visión de síntesis”, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

- **NEFFA, J., y BROWN, B.** (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). Buenos Aires: CEIL/CONICET.
- **NEFFA, J., y BROWN, B.** (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). Buenos Aires: CEIL/CONICET.
- **NEFFA, J., y BROWN, B.** (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). Buenos Aires: CEIL/CONICET.
- **NEFFA, J.** (2011d). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. Buenos Aires: CEIL/CONICET.
- **NEIMAN, G. y QUARANTA, G.** (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En: Vasilachis de Gialdino (coord.) Estrategias de investigación cualitativa, Gedisa. Barcelona. Pp. 213-237.
- **NOTARO, J.** (2005). “El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- **NOTARO, J., QUIÑONES, M., SENATORE L. y SUPERVIELLE, M.** (2011). “Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009”. Departamento de Publicaciones de la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Montevideo.
- **NOTARO, J.** (2007). Los Consejos de Salarios en el Uruguay 2005-2006. Serie “Documentos de Trabajo”, Febrero 2007, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- **OLESKER, D.** (2001). *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- **OLESKER, D.** (2009). *Crecimiento e inclusión. Logros del gobierno frenteamplista*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- **PERAZZO, I. et. al** (2009). “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, OIT, Montevideo.
- **PERAZZO, I.** (2012). El mercado laboral uruguayo en la última década. Serie “Documentos de Trabajo”, Febrero 2012, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- **PETIT, P.** (2010). Crecimiento y riqueza de las naciones. Miño y Dávila Editores, CEILPIETTE/CONICET, Buenos Aires.

- **RODRIGUEZ, J.** (2002). “Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa”, OIT, Santiago de Chile.
- **RICCA, S.** (1995). “Introducción a los servicios de empleo”, OIT, Ginebra.
- **SAMANIEGO, N.** (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. En: Serie “Macroeconomía del desarrollo”, no. 19, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- **VIGNOLO, A.** (2010.). *Un nuevo enfoque respecto a las políticas activas de empleo en nuestro país: el caso del Centro Público de Empleo del departamento de Florida. Período 2009-2010.* Tesis de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política, FCS, UdelaR, Montevideo.