

Despoliticizar a los desempleados: El avance neoconservador y neoliberal

De-politizing the unemployed: The neoconservative and neoliberal advance

• Alejandro Gabriel Mariatti Acosta

RESUMO

O artigo recupera a metamorfose dos dispositivos de proteção ao desemprego no Uruguai, com o avanço de propostas que ampliam a responsabilidade pessoal. A proteção social contra o desemprego desde meados do século XX até ao presente expressa no seu futuro o aumento de propostas que acentuam a responsabilidade privada e colocam o mercado como única forma de socialização, onde o humano é um corte individual fetichizado denominado “capital humano”. Este processo moralizante que responsabiliza os desempregados e identifica o problema na sua própria atitude, implementa as chamadas políticas de “ativação”, para convertê-los em empreendedores. O desemprego, fruto do desmantelamento dos Estados sociais, é administrado a partir de uma dupla abordagem, neoliberal e neoconservadora, onde o culpado é o desempregado, como sujeito despoliticizado.

Palavras-chave

Desemprego; Proteção social; Política; Mercado; "Capital humano".

DESPOLITICIZAR AL DESEMPLEADO: El avance neoconservador y neoliberal

RESUMEN

El artículo recupera la metamorfosis de los dispositivos de protección al desempleo en Uruguay, con el avance de propuestas que amplían la responsabilidad personal. La protección social al desempleo desde mediados de siglo XX hasta la actualidad, expresa en su devenir, el aumento de propuestas que acentúan la responsabilidad privada y coloca al mercado como única forma de socialización, donde lo humano es un recorte individual fetichizado llamado “capital humano”. Este proceso moralizante que responsabiliza al desempleado e identifica el problema en su propia actitud, implementa políticas llamadas “de activación”, para reconvertirlo en emprendedor. El desempleo fruto del desmonte de los estados sociales, se administra desde un doble enfoque, neoliberal y neoconservador, donde el culpable es el desempleado, como sujeto despoliticizado.

Palabras clave

Desempleo; Protección Social; Política; Mercado; “Capital humano”.

DE-POLITIZING THE UNEMPLOYED: THE NEOCONSERVATIVE AND NEOLIBERAL ADVANCE

ABSTRACT

The article recovers the metamorphosis of unemployment protection devices in Uruguay, with the advancement of proposals that expand personal responsibility. Social protection for unemployment from the mid-twentieth century to the present, expresses in its evolution, the increase in proposals that accentuate private responsibility and places the market as the only form of socialization, where the human is a fetishized individual cut called "human capital". This moralizing process that blames the unemployed and identifies the problem in their own attitude, implements policies called "activation" to convert them into entrepreneurs. Unemployment, the result of the dismantling of social states, is administered from a double approach, neoliberal and neoconservative, where the culprit is the unemployed, as a depoliticized subject.

Keywords

Unemployment; Social Protection; Politics; Market; "Human capital"

Introducción

La vida te la dan, pero no te la regalan. La vida se paga por más que te pene. Así ha sido desde que Dios echó al hombre del Edén, por confundir lo que está bien con lo que le conviene.
Joan Manuel Serrat

La responsabilidad pública sobre las secuelas del desarrollo del capitalismo, significó parte de la historia de los últimos tres siglos, desde los seguros sociales bismarkianos hasta los programas de transferencia de renta. A partir de 1830, el debate en torno a la pobreza y el desempleo ha sido identificado conceptualmente como "cuestión social" (Netto, 2003; Castel, 1997). Coincidimos con Bentura (2010) en que la llamada cuestión social es, una construcción que alberga dentro de sí, tres posibles miradas; i) a quienes creen que ella surge de la falta de libertad económica y por exceso de regulación estatal (liberales), ii) quienes entienden que la sociedad adolece de un problema moral y educativo que debe ser atendido (conservadores), y, finalmente, iii) quienes creen que este problema surge del desigual estructural del desarrollo inherente al metabolismo del capitalismo y en tal sentido se vuelve necesaria la justicia redistributiva con regulación (socialdemócrata).

Así como la movilización social construye ciudadanía pública por medio de la política, la despolitización tiende a su contrario, individualizando y privatizando la llamada cuestión social.

La protección social, como parte de la ampliación de derechos y construcción de la ciudadanía, ha significado el intento por conjurar un asunto que el maestro de Tréveris entendió recurrente. "(...) para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la cuestión social" (Netto, 2003, p. 155). El desarrollo del capitalismo y su necesidad de rentabilidad parece no ser compatible con la ampliación de derechos humanos, teniendo que lidiar con las

necesidades de la rentabilidad. La llamada cuestión social se define en el marco de una crisis provocada por el ajuste constante.

Desarrollo

Luego de finalizada la segunda guerra mundial, se atraviesa un desarrollo polarizado que acentúa los rasgos típicos del capitalismo como el desarrollo desigual y combinado. Esto significa que quienes crecen lo hacen en detrimento del empobrecimiento de quienes pierden. En este sentido es equivocado el concepto de subdesarrollo, pues no hay tal estadio anterior como preparación para un futuro de prominente desarrollo, si no, una pobreza espejo como parte necesaria del desarrollo de los países centrales. La pobreza actual de África no podría ser explicada sin comprender su lugar en la economía mundial a partir del tráfico de esclavos, así como las implicancias que para ella tuvo la Conferencia de Berlín de 1885, es decir, sin tomar en cuenta la riqueza de los imperios coloniales generada a partir de la explotación de África. Del mismo modo, la implantación del neoliberalismo en el cono sur de América del Sur, no sería entendible sin comprender el rol geopolítico y militar que tuvo EE. UU (Estados Unidos de Norteamérica) desde el Plan Cóndor.

El proceso de posguerra y guerra fría, tuvo varios escenarios que evidenciaron el terror de occidente por el avance del bloque del socialismo real, por ejemplo, en Europa a partir del Plan Marshall y la creación de la OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). La Comunidad del carbón y del acero en 1951 significó una antesala para la creación de la Comunidad Europea. En este marco nacen y crecen los Estado de bienestar, que, siendo un ejemplo de ampliación de ciudadanía en términos de derechos y reconocimientos a nivel nacional, se circunscriben a unas pocas naciones europeas. Estas naciones en parte se sostienen por su relación desigual y combinada frente a sus ex colonias. La cuestión social a nivel nacional de los países centrales, ha sido atendida y resuelta desde los lucros surgidos en esta relación desigual y combinada con los países dependientes. Francia estuvo en Marruecos hasta 1956, en Argelia hasta 1962, participó de la guerra de Indochina e Incluso abandonó Vietnam para darle paso a la invasión de EE. UU (Estados Unidos de Norteamérica). Los estados de bienestar tenían su alter ego en los estados de malestar de los países dependientes.

La financiarización mundial se comienza a consolidar con la creación del Fondo Monetario Internacional a partir del acuerdo de Bretton Woods en 1944/1947. El periodo entre guerras supuso una transición donde surge una nueva potencia, EE. UU (Estados Unidos de Norteamérica). Luego de esto, el patrón único ya no existe y el dólar americano ocupa ahora su lugar en un orden

financiero mixto, haciendo de ella una moneda clave (Couriel, Lichtenstejn, 1967)

Pero la crisis de súper acumulación hizo sonar la campana del final de este período. El problema de los países desarrollados a fines de los años sesenta era que producían excedentes y no sabían dónde colocarlos. *“Acabó por resultar más barato comprar queso holandés en las Antillas que en Holanda.”* (Hobsbawm, 1999, p. 263). La producción mundial de manufacturas se cuadruplicó entre los años cincuenta y principios de los sesenta. El rendimiento de los cereales por hectárea casi se duplicó entre 1950 y 1980. La recesión generalizada de los años setenta parece obligar a un proceso de transformación de un Estado de bienestar clásico a un Estado social inversor (Giddens, 2000).

Es por esta razón que la crisis actual echa raíces en los años setenta del siglo pasado. Este movimiento de fin de siglo XX y comienzo del siglo XXI, representa el ajuste estructural económico mundial que atiende la recesión generalizada surgida en la década del setenta (Mandel, 1990, 1986, 1982). De las necesidades de plusvalía, emergieron una serie de medidas como recomposición e hicieron detener el pacto inter-clases (Przeworski, 1995) que había permitido la emergencia de los Estados de Bienestar. Su reestructura, formó parte del ajuste, junto con la metamorfosis del mundo del trabajo y el desprestigio sobre el rol del Estado.

Ha sido la descalificación del estado, como es evidente, la piedra de toque del privatismo de la ideología neoliberal: la defensa del ‘estado mínimo’ pretende, fundamentalmente, ‘el máximo estado al capital’; en palabras de Przeworski, es ‘un proyecto histórico de la derecha’, dirigido a ‘liberar la acumulación [capitalista] de todas las cadenas impuestas por la democracia’. (Netto, 2012, p. 422).

Junto con el desprestigio del rol del Estado y el desempleo propio de momentos de recesión, la clase trabajadora comenzó a verse amenazada por las transformaciones tecnológicas que impuso la revolución informacional (Lojkin, 1995). En los años ochenta y noventa, con la caída del bloque del llamado socialismo real, se profundizó el avance del neoliberalismo como nuevo orden civilizatorio (Dardot; Laval, 2009).

Este triunfo del neoliberalismo y la mercantilización de todo, se verá potenciado a inicios de siglo XXI, ampliando los niveles de dominio sobre el trabajo por medio del capitalismo de plataformas (Srnicek, 2018), la Big Data, la revolución 4.0 y la uberización del trabajo (Antunes, 2018, 2021). *“Todos nuestros inventos y progresos parecen dotar de vida intelectual a las fuerzas materiales, mientras reducen la vida humana al nivel de una fuerza material bruta”* (Lifshitz, 1981, p. 124)

El desempleo generado por este escenario de ajuste, será resignificado como un problema de responsabilidad personal, colocando la reconversión laboral y la empleabilidad en el centro de los programas de atención al desempleo. La “flexiguridad” (Crespo; Serrano, 2013) será acompañada

de la culpabilización moral y personal sobre el desempeño personal para con la acumulación de un bienpreciado, convertido en el fetiche del éxito, “el capital humano”.

Nos importa aquí, resaltar como ha sido este proceso en Uruguay, que acompaña el ajuste y promueve la creación de nuevos y diferentes dispositivos destinados a atender este desempleo provocado por el propio ajuste, aunque esto suene redundante y tautológico.

La modalidad que adquiere, guarda un sesgo neoliberal y neoconservador, tomando el paradigma de la activación como bandera y marco de referencia. Esta característica se hace evidente en primer lugar, por la fundación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005, que parece inaugurar más que una nueva forma de atención, la construcción de un relato sobre una nueva cuestión social (Rossancallon, 2011), alejada de la relación entre el capital y el trabajo, y explicada en sí misma, como problema moral o cultural. En segundo lugar, los programas que despliega, colocan un notorio énfasis en una modalidad de atención que refuerza esta idea de las competencias laborales, lo que promueve un abordaje individualizado que supone que la carencia está en la persona y no en el escenario.

A partir de esta modalidad, se refuerza el despliegue de una interpretación psicologizada de la cuestión social, lo que además de despoliticizar el abordaje, supone que la clave para su resolución está en atender un asunto moral, educativo y no estructural, que tiene más que ver con la actitud del desempleado que con los cambios ocurridos en el capitalismo. Lógicamente, estos tratamientos terapéuticos no resuelven el problema, pero sí, tienen un impacto en las personas, profundizando una derrota en soledad de los sujetos desempleados desde la promoción institucional. Refuerza la idea del fracaso personal. Esto es claramente una exaltación con bies metonímico, que fielmente representa el irracionalismo presente en este paradigma. Un enfoque metonímico que parece entender desde una o alguna de sus características singulares, el proceso como totalidad de desarrollo del orden burgués y de ese modo, colocar el problema del empleo como problema personal de “empleabilidad”. “(...) *el sujeto desempleado o inactivo sufriría de un déficit de competencias actitudinales que explicarían los hándicaps ante los que se enfrentan los desempleados en su transición al mercado de trabajo*” (Crespo; Serrano, 2013, p.1116)

Como el recorte del problema es desde un diagnóstico que despolitiza y explica el desempleo y la pobreza como un problema personal, lo que surge como respuesta y solución es, una solución personal. Nada más pertinente para la flexiguridad del neoliberalismo. La figura del emprendedor será colocada como el ejemplo a seguir en estas propuestas. Como si emulara a la dama de hierro, invocando a los individuos, pero sin la sociedad, porque hacerlo sería hacer política. Lo que se busca es atender la cuestión social con soluciones individuales que no interfieran con el libre mercado y las necesidades de rentabilidad de la propiedad privada. La idea es que nadie

haga política de negociación en un sentido gramsciano y que los mecanismos de presión estén todos en manos de las patronales. La “extorsión” económica del monopolio de los bancos asociados con las empresas es la única “política” permitida.

En un primer momento y luego de presentar el caso a ser analizado, realizó una contextualización necesaria, para interpretar los procesos de despolitización crecientes en el marco del desmonte del estado social en Uruguay a partir de los años setenta.

El objetivo de este apartado está en mostrar el lento deterioro de la economía nacional y las autoritarias condiciones que impusieron los generales para consolidar un régimen excluyente de desempleo crónico (Iamamoto, 2022). Las halagüeñas posibilidades de prosperidad, ampliación de ciudadanía y trabajo, algo que era estable hacia 1960 en Uruguay, fueron características “(...) que lo convirtieran en la llamada <Suiza latinoamericana> hasta que los generales pusieron fin a todo ello en la década de 1970” (Hobsbawm, 2013, p.260)

En segundo lugar, se presentará el despliegue de acciones para atender el desempleo creado por la crisis y el ajuste, que promueven una interpretación individualizada de este desastre, legitimando el abordaje focalizado, colocando la responsabilidad del desempleo como un asunto exclusivamente privado, moralizando profundamente la llamada cuestión social y por lo tanto despolitizando al sujeto. Este proceso avanza en varias dimensiones o espacios institucionales que escapan a esta investigación, pero que expresan y caracterizan nuestro tiempo.

Presentación del caso

Si sumamos todos los porcentajes anuales de desempleo en Uruguay desde 1960 hasta la fecha y lo dividimos por la cantidad de años tomados, tendríamos un promedio de desempleo en el entorno al 9 %. Para una población próxima a los tres millones, en la que trabaja aproximadamente un millón ochocientas mil personas, significa un poco más de 150 mil personas desempleadas, es decir, que buscan empleo y no lo encuentran.

El desempleo tuvo momentos de mucha crudeza como en la crisis de 2002 donde el desempleo trepó al 17% o en la salida de la dictadura cívico militar (1973 y 1985), donde la pobreza llegó al 48% y se conformaron viviendas como asentamientos irregulares en los márgenes de la ciudad de Montevideo, capital del país. También tuvo momentos de éxito como en 2012 donde se registró el desempleo más bajo desde entonces, próximo al 6%.

Durante la década del noventa, junto al proyecto neoliberal de Carlos Menem en Argentina y Fernando Collor de Mello en Brasil, en Uruguay con un gobierno también con sesgo neoliberal del

presidente Luis Lacalle Herrera del Partido Nacional, se implementó un paquete de medidas que decidió el abandono del Estado a la convocatoria de Consejos de Salarios, siendo este un espacio protegido de negociación tripartita instituido en 1943 con la Ley N°10.449 y que había sido suspendida solamente por el régimen dictatorial de 1973-1985. Vale aclarar que en Uruguay y para algunos autores, el neoliberalismo había comenzado a ser introducido en la década del sesenta. El modelo neoliberal triunfante en las elecciones de 1958 también con la victoria del Partido Nacional marcó el fin al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Real de Azúa, 1984), que en 1990 parece tomar un nuevo dinamismo.

Aquí vale la pena también subrayar la importancia de esa transición indecisa que representaron los dos periodos de gobierno colegiado nacionalista (1959-1967). Durante ellos, se debe decir, todas las pragmáticas económicas del neoliberalismo fueron puestas en práctica o por lo menos intentadas. Fuerte apoyo a la producción rural a través de los mecanismos monetario y cambiario, reordenación "realista" de estos últimos, desmontaje -si bien titubeante- del sistema de tasas, subsidios y "precios políticos": todo eso, además de siempre voceados y poco cumplidos propósitos de redimensionar el Estado y podar la burocracia se cumplió o trató de cumplir (Real de Azúa, 1984, p. 76).

Este abandono de los Consejos de Salario, dejó en soledad a cada trabajador a negociar frente al capitalista o dueño de cada empresa, las condiciones de su trabajo, despoliticizando claramente el conflicto. Volviéndolo a un problema de dos personas y no de toda la sociedad. Se suma a este empuje neoliberal, la intención de privatizar las empresas públicas que fuera detenida por los ciudadanos en un plebiscito en el año 1992. También en estos años se crea la figura contractual de la empresa unipersonal que habilita al trabajador autónomo, que presta servicios y hace viable la tercerización. Será permitida desde entonces la contratación de trabajadores como empresas unipersonales (Olesker, 2001b). En esta década también es creada una Dirección Nacional de Empleo (DINAE) que comenzará a impartir cursos de reconversión laboral, por las notorias debilidades de la industria nacional y los altos niveles de desempleo.

La integración al Mercado Común del Sur (MER.CO.SUR) obligó a la industria uruguaya a acompañarse con sus socios mayores (Argentina y Brasil), lo que significó entre otras cosas la pérdida de mano de obra industrial (Olesker, 2001). Una recesión que comenzó en 1999 y que tiene su peor desempeño entre 2002 y 2003, provocando que el desempleo y la emigración económica alcanzarán niveles récord. La relación de la economía nacional con sus vecinos Argentina y Brasil es muy importante y cualquier proceso recesivo en ellas, impacta en la economía nacional. Las exportaciones a Brasil y Argentina cayeron a más de la mitad desde 1998 a 2002 (Notaro, 2005, p. 44) Posteriormente una crisis bancaria y financiera de 2002 a nivel regional. Este alarmante escenario fue en parte motor del

triunfo de la coalición de izquierda en las elecciones siguientes de 2005.

Con la llegada al gobierno de la coalición de izquierda más importante del país (Partido Frente Amplio) en 2005, se realiza una nueva lectura de la cuestión social, creándose un nuevo ministerio, por fuera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Este nuevo paraguas estatal, habilitó la creación incluso por ley, de varios programas que promovieron una asistencia “activadora” al desempleo de forma transitoria, e incorpora conceptos tales como empleabilidad, coaching laboral y capital humano para su abordaje.

El desmonte del estado social en Uruguay.

En Uruguay, hasta los años sesenta, la cuestión social era básicamente atendida por el mercado de empleo y por medio un Estado activo que logró anticiparse a las demandas sociales, alcanzando niveles próximos al pleno empleo. La excepcionalidad de la economía nacional mostró que en 1957 la tasa de desocupación alcanzaba el “3,7%” (Couriel; Lichtensztein, 1967, p. 135). Decía el presidente de la República Luis Batlle Berres en 1951, “*En este país, cuando se hace un buen Batllismo, el comunismo no tiene función ni tiene nada que hacer*” (Caetano; Alfaro, 1995, p. 167-168).

El empleo-público, creado luego del crac del 1929, significaba una parte importante del empleo en términos generales. La creación de empleo público fue una válvula que reguló el desempleo durante la primera mitad de siglo XX. En 1931 había 43.220 empleados públicos, cifra que ascendió en 1955 a 166.000 (Filgueira *et al*, 2004, p. 183). Pero también en esos años cuarenta, había crecido mucho la industria nacional. Las exportaciones dejaban divisas para el desarrollo de una industria nacional como sustitución de importaciones, que le pudiera poner valor a la materia prima.

Según el censo empresarial de la época, se pasaba en 1936 de 11.103 fábricas, a 22.472 en 1947 (Frega *et al*, 2008, p. 142). “*En el lapso que va del 45 al 55 el índice de mano de obra empleada en la industria crece en un 45%*” (Cores, 1989, p. 52). La ampliación de la oferta de trabajo pudo atender los problemas de desempleo, pero arrastró el informalismo como condición estructural de la economía nacional (Jacob, 1984). Por este motivo, hacia los años 40, se formará una Comisión parlamentaria que investigó las condiciones de trabajo de este auge y como consecuencia de dicha inspección, fueron creados en 1943 con la Ley N°10.449, los Consejos de Salarios, como instituto para la negociación tripartita (Cámaras empresariales, Sindicatos y Estado).

Comienza aquí una nueva etapa de un Uruguay que continúa el desarrollo institucional iniciado a principio de siglo XX del primer (1903-1907) y segundo gobierno (1911-1915) de José Batlle y Ordoñez que significó ampliación de la ciudadanía y derechos laborales, en lo que se

conoció como primer batllismo, pero que a partir de 1943 tomarán un nuevo impulso, en lo que se conoció como el segundo batllismo en la presidencia de su sobrino Luis Batlle Berres.

La Ley de Consejos de Salarios N°10.449, espacio de negociación entre capitalistas y trabajadores, contemplaba en su artículo 21 una Asignación Familiar por Hijo/a, lo que ampliaba por medio del trabajo, un nuevo derecho social. Una temprana transferencia de renta destinada a la protección de las y los hijos de las y los trabajadores. Dicha Asignación hasta el día de hoy forma parte de la protección social en Uruguay.

Este escenario de negociación y reconocimiento de clases, a partir de los años sesenta fue lentamente deteriorándose junto a otras instituciones que le daban marco. El declive de la economía nacional hacia fines de los años cincuenta, se expresaba en términos de intercambio con una caída en los precios internacionales de los productos primarios exportables, mientras aumentaba el precio del combustible y las manufacturas que el país importaba. Para los ganaderos, el aumento de las exportaciones necesitaba equilibrarse con una política cambiaria que mejorará el valor del dólar americano frente al peso uruguayo con el que paga el trabajo interno. Sin embargo, no se expresaba allí una intención de desarrollo productivo, sino exclusivamente especulativa en busca de trabajo productivo y plusvalía (Iamamoto, 2022). “*Un productor ganadero que desee incrementar sus ganancias –sostiene el investigador británico Henry Finch- actúa más racionalmente cuando compra o arrienda más tierra, que cuando trata de usar más intensamente la que tiene*” (Nahum et al, 1997, p. 101).

El estancamiento tecnológico-productivo del agro, junto a la inflación como estanflación y los límites de una industria de sustitución de importaciones reducida al mercado interno muy pequeño, fueron los aspectos más sobresalientes de este período de crisis que además aumentó el endeudamiento nacional.

Uruguay es un país cuya inserción internacional lo hace particularmente sensible a las variaciones de los precios de los commodities, o, lo que es similar para el caso, de la renta de la tierra. En las fases de renta alta crece el Producto Interno Bruto, suben los salarios, se reduce el desempleo y se amplía el Estado. Cuando la renta baja, comienza una fuga hacia adelante que primero recurre a las reservas internacionales, luego al endeudamiento interno y externo y, cuando estas fuentes se agotan, se avanza sobre el precio de la fuerza de trabajo y el gasto público en general. Este movimiento suele presentarse en el marco de una situación de crisis y es el contenido de lo que se conoce como “ajuste estructural”. (Oyhantcabal; Alonso, 2018)

En el año 1985 y luego de la dictadura civil – militar desplegada en el marco del Plan Cóndor, la pobreza en Uruguay alcanzó el 48% (1 de cada 2), la deuda externa se multiplicó por diez y el desempleo llegó a dos dígitos. En relación a esta avanzada de clase burguesa sobre los

derechos del trabajo, lo último que podríamos hacer sería culpar a la población o solicitar su responsabilidad personal. La dictadura había logrado el objetivo de implementar un programa ultra liberal y destruir las organizaciones de trabajadores. La clase obrera había sido perseguida, encarcelada, torturada y desaparecida. Luego de este período nefasto, se habían sentado las bases para la llegada de las recomendaciones de Consenso de Washington. La década de los noventa permitirá el desarrollo del relato empresarial sobre la eficiencia, invadiendo todos los intersticios de la vida con su lógica de rentabilidad máxima.

En el año 1985 Uruguay registraba una alta dependencia del ingreso de capitales externos. Los años noventa en la región, tuvieron un fuerte impulso en la orientación económica, a partir de las recomendaciones del Consenso de Washington, con la nueva gestión pública y las privatizaciones. Se inauguró en la gestión social, la política asistencial y focalizada, la tercerización para la ejecución de dichas políticas y los programas de atención a la pobreza en los términos en los que se refiere Domínguez Uga (2004).

De un lado, están los individuos que consiguen actuar con éxito en el mercado – que sería un mecanismo de funcionamiento “más eficiente” de sociedad – y, de otro, estarían aquellos incapaces de integrarse a los mercados – los pobres –, los cuales el Estado debe cuidar, por medio de sus políticas sociales residuales y focalizadas. (Domínguez Uga, 2004, p. 58)

Este nuevo marco desliga una explicación de la pobreza como consecuencia de la riqueza, como proceso desigual y combinado. La pobreza queda desentendida como expresión del ajuste realizado. La explicación significará a partir de este momento el diagnóstico individualizante sobre el nuevo pauperismo que amplifica las razones para un tratamiento educativo, moral y emocional, pero, sobre todo, de profunda responsabilización personal.

En 1990, el gobierno del Partido Nacional comienza a implementar el Programa de Inversión Social (PRIS), desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con una lógica representativa de este proceso, con “(...) *la primacía de criterios técnicos en la formulación de políticas sociales en detrimento de aquellos de naturaleza política*”. (Midaglia, 1998, p. 79-80). El paradigma del valor “capital humano” (López Ruíz, 2007) y la “activación” (Crespo; Serrano, 2013) propios de un ethos empresarial, fueron ganando la batalla que explica y entiende la llamada cuestión social.

Las nuevas propuestas de atención al desempleo, jerarquizaron un creciente trato terapéutico sobre la idea del fortalecimiento del “nivel de empleabilidad” personal, con capacitaciones laborales específicas, que sirven de actualización y reconversión, pero que finalmente no tiene valor de mercado. También son creados programas de apoyo por edad, discapacidad o género, colocando cada característica peculiar como explicación del fracaso personal, como desventaja para el mercado laboral

inmodificable. La metamorfosis laboral y la revolución informacional modificaron los escenarios que tensionan la relación entre el capital y el trabajo. A partir del ajuste se flexibilizaron las relaciones laborales, aumentando el desempleo crónico. Legalmente, es creada la figura de empresa unipersonal o trabajadores autónomos, generando un ejército de cuenta-propismo formal.

La integración de Uruguay al MER.CO.SUR (Mercado Común del Sur), significó la transformación negativa del escenario fabril nacional, con un notorio deterioro de la industria manufacturera. El país sufrirá una nueva crisis que comienza en 1999 y que tiene su peor desempeño entre 2002 y 2003. El desempleo y la emigración económica alcanzaron niveles récord. Como se puede apreciar, el proceso arrastra un saldo importante de precarización laboral y aumento del desempleo e informalidad.

El avance de la despoliticización del desempleo y su administración moralizante.

El abordaje individual ya venía siendo implementado desde los años noventa, con la creación de programas volcados a la capacitación laboral en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desde la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo. Las propuestas educativas eran direccionadas por algunos rubros que transitaban pasajeraamente algún dinamismo económico coyuntural favorable e incluía rápidos aprendizajes en empresas, a medida de esa demanda puntual. En ese mismo período comienzan a surgir también nuevos programas de empleo público transitorio, a nivel nacional y municipal, con ofertas de trabajo temporales, de seis a ocho meses, generalmente tercerizados por una Organización de la Sociedad Civil, donde los participantes cobran un salario mensual pero además deben participar obligatoriamente en un curso por unos meses.

En ese entonces, previo al 2005 y previo al triunfo del gobierno de coalición de izquierdas, el paraguas institucional era el Ministerio de Trabajo y en un comienzo este avance del paradigma de la capacitación personal fue diseñado para atender a los desempleados recién expulsados del mercado e ingresados al seguro por desempleo, que en Uruguay dura solo 6 meses salvo excepciones muy puntuales. Posteriormente se incorporó a esta modalidad la atención de aquellos que no ingresaban al mercado de empleo por pertenecer a sectores específicos de la población (jóvenes, mujeres, personas en situación de discapacidad, entre otros). Estas estrategias intentan amortiguar las cuantiosas pérdidas de empleos por ejemplo en la industria en los años noventa.

Pero, a partir del 2005 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se crea

un nuevo brazo de programas para atender el pauperismo y el desempleo. Será identificada una Dirección como encargada de la “integración laboral”. La población con la que trabajará este programa será específica, bajo estricta autorización de un Índice de Carencias Críticas que funciona como “concepto de pobreza (Domínguez Uga, 2004) o límite y que mide la situación de “pobreza” por medio de un algoritmo creado por expertos en economía. Los nuevos programas, se sumaron a las propuestas arrastradas de los años noventa y continuaron aquella primera experiencia de capacitación para el empleo que describimos anteriormente, lo que en algún punto y más allá del cambio de gobierno, hubo una continuidad desde la receta del Consenso de Washington.

La urgencia social fue asumida por el gobierno del Frente Amplio en 2005. Desde el inicio se supo que la agenda del nuevo gobierno contemplaba una dimensión social. En ese marco fue inaugurado el Ministerio de Desarrollo Social. La creación de un Ministerio con estas características en Uruguay era una deuda según las palabras del representante del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en el año 2000, “*Hoy por hoy en Uruguay no existe un ámbito que tenga asignadas esas funciones, como por ejemplo un Ministerio Social*” (Midaglia, 2001, p. 212).

Los programas inaugurados para este nuevo diseño, se apoyaron en la promoción de la “empleabilidad” (Crespo; Serrano, 2013), para así, aumentar el “capital humano” (López Ruíz, 2007), colocando todas las expectativas del abordaje en una dimensión personal, con el propio desempleado y ya no con la creación de los puestos de trabajo. Parece entender el fracaso en el mercado de trabajo solamente desde el desempeño del trabajador. (Una frase representante de este sentido puede ser, – “Aquí no trabaja quien no quiere”–). Por otro lado, supone una especie de aprendizajes básicos, transversales a cualquier tarea, que serían la garantía del futuro éxito laboral. El desempeño del Ministerio, fue plasmando su mirada, una nueva modalidad de atención al pauperismo y el desempleo. La intervención ya no es aquella capacitación técnica en un rubro específico, que de por sí, ya era muy limitada, menguada y poco “eficaz”. Su propuesta de “integración”, se centrará más allá de una capacitación que tenga valor en el mercado. Por el contrario, promovió un tratamiento terapéutico a partir del rescate de una esfera personal, espiritual y moral del desempleado, por ejemplo, en propuestas como el programa público Uruguay Trabaja según Ley N°18.240.

La propuesta parece fortalecer el enfoque neoliberal

Este tipo de programas (Uruguay Trabaja), alentó un enfoque motivacional/conductual, con influencia de una psicología positiva que valora el liderazgo personal y supone que esto es una

dimensión central para entender el problema del desempleo. Esta posición radica en el supuesto de que la carencia está en el carente “(...) en el adagio que insta a «dar el pez, pero enseñar a pescarlo» reactualiza, cada vez que se lo enuncia, el lugar donde radica la carencia: es decir, en el careciente” (Grassi, 2006, p. 223). Supone que el desempleado adolece de una carencia sustancial en su fuero íntimo y que esa es la principal barrera para acceder a un empleo. Esta carencia es un saber anterior y su ausencia despierta la sospecha moral de su origen y desempeño. Su “inclusión” depende más de una motivación que está en sus valores y en su temple emprendedor, que en la estructura económico política y la especulación extorsiva del capitalismo monopolista. Este abordaje del “paradigma de la activación” coloca la mirada sobre los hábitos y las costumbres, la moral, la estética para la venta de sí mismo y el curriculum vitae laboral. Como resignificando la trayectoria biográfica en desmedro del escenario de precarización. La propuesta está diseñada sobre la capacidad emprendedora del desempleado frente a una adversidad “natural e inmodificable” del mercado laboral, inalcanzable a las posibilidades humanas, Esta capacitación espiritual, casi religiosa, es identificada como activación (Crespo; Serrano, 2013).

Como paradigma de la activación (Crespo; Serrano, 2013) se quiere identificar aquellas políticas que pretenden una nueva modalidad de atención al desempleo, más bien actuando sobre el participante en búsqueda de un cambio emocional, convocando con mayor protagonismo, reclamando proactividad y proponiendo en muchos casos procesos de aprendizaje individual para la búsqueda de empleo, entrenamiento para el desarrollo de estrategias de presentación y la participación en entrevistas de trabajo simuladas. Acompañan este tipo de asistencia social, la creación y el diseño de un “currículum vitae” y un infinito proceso de cursos para la reconversión laboral, que nunca llega a colmar los requisitos del empleo que permita la estabilidad. “Activar”, supone encender, cargar de activos (concepto de la contabilidad), previendo la ampliación de habilidades y conocimientos que mejorarían las posibilidades de ingresar al mercado laboral, mejorar “la empleabilidad” desde una consecuente incorporación de elementos de disciplina y adaptabilidad al nuevo mercado de trabajo de la economía global, con contrato cero hora como es el caso de Inglaterra, ávido de solitarios emprendedores sin sindicato, flexible, precario, uberizado, intermitente e inmodificable. En el sentido más general, el trabajo precario es un medio utilizado por los empleadores para trasladar los riesgos y las responsabilidades a los trabajadores (OIT, 2011, p. 5).

El “paradigma de la activación” (Crespo; Serrano, 2013), despliega una interpretación personal y psicológica del desempleo en términos particulares y de la cuestión social en términos más generales, muy acorde con el nuevo orden civilizatorio (Dardot; Laval, 2009), que exacerba una responsabilidad privada propia del liberalismo que solo ve individuos y desestima la sociedad. Es la expresión más radical de la personificación de las cosas y la cosificación de las personas

(Iamamoto, 2022) Alimenta programas que trabajan desde una dimensión personal con un acompañamiento de un “Técnico en Inserción Laboral” en palabras del propio MIDES. Esto equivale a decir terapeuta comunitario, coaching ontológico o laboral. Esta figura surge como la pieza clave previa al cierre del programa, como mediación con el mercado formal de empleo y como salida exitosa del programa Uruguay Trabaja. Aborda al usuario en sus últimos meses de tránsito por el programa y orienta su salida. El programa tuvo porcentajes muy bajos de inserción laboral, que no llegó a dos dígitos. Este tipo de programas trabaja desde una lógica de “solución personal”, con “trajes a medida” para una supuesta reconversión personal, ya no desde saberes específicos para un rubro laboral o para el aprendizaje de un saber que luego del curso tenga valor en el mercado, sino, desde un nuevo ser, un nuevo saber espiritual, desde sus hábitos, moral y costumbres. Es la promoción de una subjetividad que legitime y habite este escenario de flexibilidad (Dardot; Laval, 2009). Da lo mismo que el curso sea de albañilería o de costura, de macramé o de chapa y pintura automotriz, se los aprovechará como un soporte que permite el tratamiento de un proceso personal y subjetivo. Es tan irracional como enseñar a nadar a quien vive en el desierto.

Este tipo de programas parecen traer un exceso de protagonismo individual y eso vuelve voluntarista la propuesta. Incorpora el concepto de “capital humano” (López Ruíz, 2007) y con ellos fundamenta no solo la importancia de la educación como inversión personal, sino cuánto influyen las decisiones sobre este capital y donde cada uno debe hacerse responsable en soledad. El mercado es tomado como espacio de justicia indiscutible entre seres humanos. En términos concretos, este tratamiento funciona como adecuación de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la flexibilidad laboral y del neoliberalismo. Esta nomenclatura proviene del ámbito empresarial y coloca su preocupación en medir el “nivel de empleabilidad” de forma individual, promoviendo en el desempleado una interpretación personal del desempleo. La visión del *management* impuso obligaciones hetero-determinadas, que se volverán autoimpuestas, entendido esto como proceso de desarrollo de una tecnología de producción-comunicación-poder (Zangaro, 2010).

Promueve como solución, la actitud emprendedora y responsable, del desempleado con su propio desempleo, que ahora no es un asunto de clase, sino un problema suyo. La creación de la figura del emprendedor en los programas de asistencia, funciona como la de un “héroe” al que se le adjudica protagonismo cuando todo escapa de su control. Hay un abandono explícito a la regulación del empleo y abandona en este campo abierto a un valiente llanero solitario para que por su cuenta y como salida individual, resuelva su sobrevivencia. El conflicto es traducido a una versión psicologizada de la llamada cuestión social.

El ropaje que sugiere un empresario en el cuerpo de un trabajador es la expresión ideológica

de los nuevos dispositivos para el abordaje del problema del desempleo crónico (Iamamoto, 2022) como problema privado. También el florecimiento de nuevos roles educativos para su abordaje técnico operativo, en ámbitos como la agencia-empresa de colocación, el Técnico en Inserción Laboral, el *coaching* o el Terapeuta Ocupacional. Se ha desarrollado un pequeño rubro laboral en torno al desempleado -como explicación individual y no estructural-, fundado en una explicación psicológica de la cuestión social, con un desempleado que ahora es notoriamente responsabilizado suponiendo que el problema está en él, atendido individualmente, en un abordaje que lo invita a pensar, para valorar cómo las malas decisiones le perjudicaron en la acumulación de “capital humano”. Solo le resta la reeducación de sus hábitos y su moral, acorde con la necesidad del mercado.

Conclusiones

En resumen, en Uruguay a partir de 1958, se promovió el ajuste para la recomposición productiva de los negocios del capitalismo y el caudal de población que sufrió esta destrucción de empleo fue atendida, en el mejor de los casos, como si adolecieron de una enfermedad personal, como si portaran un hándicap, una carencia moral.

El orden civilizatorio que desembarcó en Uruguay en la década de los sesenta, entre 1958 y 1967 fue el comienzo de un proceso, donde comenzó a implementarse medidas neoliberales. La dictadura cívico-militar entre 1973 y 1985 formó parte de este proceso de implementación del ajuste de forma violenta como una máquina transnacional destinada a destruir las organizaciones y conquistas obreras. La salida de la dictadura y a partir del Consenso de Washington ya en los años noventa se promovió un abordaje a partir de políticas sociales focalizadas, desmontando aún más el carácter universal y social de la asistencia. El desempleo generado por la crisis que deviene como lastre desde los años setenta, tomó formas de crisis interna, en su relación desigual y combinada con el desarrollo de los países centrales. En 2005 se hizo dual el repertorio de atención despoliticizando aún más la llamada cuestión social.

El año 2005 será muy importante para la historia institucional de Uruguay por la llegada al gobierno de una coalición de izquierdas, que a pesar de su llegada no logra sustituir el paradigma anterior, generando solamente modificaciones “cosméticas” en el aumento de espacios para su tratamiento, pero sin salir de la retórica individualizante de la cuestión social. Las primeras experiencias de atención al nuevo desempleo en los años noventa, que tenían una expresión neoliberal, más volcada a unir oferta y demanda en el mercado de trabajo, se complementa ahora,

con esta segunda expresión neoconservadora de inicio de siglo XXI, que priorizó el abordaje personal, jerarquizando la capacitación en hábitos, costumbres y prácticas, dándole un enfoque moralizante y psicologizante al desempleo, imponiendo condicionalidades al acceso al beneficio en función de la conducta, para elegir al pobre merecedor, representando una mirada liberal-conservadora.

A su vez, esta segunda modalidad de atención creada durante el gobierno de la coalición de izquierdas, solo será posible y permitido el abordaje, a la población que fuera previamente identificada por el Índice de Carencias Críticas, reconociendo el límite de la focalización y dualizando la atención. Por un lado, mantiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para una población con algunos niveles de integración con el mercado formal de trabajo, pero al mismo tiempo, atiende a otros trabajadores sin empleo o vinculados al sector informal, en el Ministerio de Desarrollo Social, como deslocalizando el problema de unos y otros. Esto inevitablemente logra promover un cierto tipo de estigma y que se hable de “población MIDES”, condicionando la supuesta “integración social” que pretende alcanzar. La despolitización primero y el estigma después, son las expresiones estéticas de esta nueva modalidad liberal-conservadora de atención al desempleo.

Por eso se entiende que el neoliberalismo es algo que deberá ser enfrentado desde el primer día, mucho más que como una teoría económica, como un nuevo orden civilizatorio. Pero que, sobre todo, estar atentos a este crecimiento de la retórica neoconservadora que acompaña el ajuste neoliberal, justifica una atención individual de la pobreza y traslada de la política a la moral la llamada cuestión social. Hay una batalla vigente por las palabras.

Bibliografía

ANTUNES, R. **Uberización, trabajo digital e industria 4.0**. Ed. Boitempo. São Paulo. 2021

ANTUNES, R. **O privilegio da Servidão**. Ed. Boitempo. São Paulo. 2018

BENTURA, J.P. **La “Cuestión Social” en la era progresista. Legitimidad y proyecto en el gobierno del Frente Amplio**. Tesis Doctoral. MimeoFlacso. 2011

CASTEL, R. **Las metamorfosis de la cuestión social**. Una crónica del salariado. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1997

CORES, H. **Las luchas de los gremios solidarios (1947 – 1952) Neo-Batllimo, protesta social y Fuerzas Armadas**. En serie Aportes a la historia del movimiento obrero uruguayo Tomo 1. Ed. Compañero. Banda Oriental. Montevideo. 1989

CAETANO, G; ALFARO, M. (1995) **Cuaderno de Ciencia política. Historia del Uruguay**

contemporáneo.FCU. ICP. Montevideo-Uruguay. 1995

COURIEL. A; LICHTENSZTEJN. S. **El FMI y la crisis económica en Uruguay.** FCU Montevideo. 1967

CRESPO. E; SERRANO. A. Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. **Universidad Psychologica**, 12 (4), 1111-1124. Colombia. 2013. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/6491> Consultado el: 10 de noviembre de 2023

DARDOT. P; LAVAL. C.**La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal.** Ed Editorial Gedisa Claves contemporáneas. Barcelona. 2009

DOMÍNGUEZ UGA. V. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista Sociologia Política. Curitiba.** N°23, p. 55-62. 2004

FREGA. A; RODRÍGUEZ. A; RUÍZ. E; PORRINI. R; ISLAS. A; BONIFANTI. D; BROQUETAS. M; CUADRO. I. **Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005).** Banda Oriental. Montevideo. 2008

GIDDENS. A **La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia.** Ed. Taurus. Argentina. 2000

GRASSI. E. **Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal.** Espacio Editorial. Buenos Aires. 2006

HOBBSAWM. E. **Un tiempo de rupturas.** Crítica. Bs As. 2013

HOBBSAWM. E **Historia del siglo XX 1914–1991.** Critica Grijalbo Mondadori, S.A.- Buenos Aires, Argentina. 1999

IAMAMOTO. M. **El trabajo social en tiempos de capital fetiche.** Ed. Cortez. São Paulo. 2022

JACOB. R. **Crisis y mercado de trabajo una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta** Montevideo: Ciedur. 1984

Ley N°10.449 Negociación Colectiva, Consejos de Salarios. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10449-1943> Consultado el: 10 de noviembre de 2023

Ley N°16.713 Seguridad Social. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995>

Ley N°18240 Programa Uruguay Trabaja. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18240-2007> Consultado el: 10 de noviembre de 2023

LIFSHITZ. M. **La filosofía del arte de Karl Marx.** Siglo XXI Editores. 1981

LOJKINE. J. **La revolución informacional.** Sao Paulo. Cortez Editora. 1995

LÓPEZ RUÍZ. O. Ethos empresarial: el <capital humano> como valor social. **Revista Estudios sociológicos, Vol XXV N° 74**pp 399-425. México. 2007

MANDEL. E. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista.** Ed Ensaio São Paulo. 1990

MANDEL. E. **Las ondas largas del desarrollo capitalista: una interpretación marxista**. Siglo XXI Editores. Madrid. 1986

MANDEL. E. **O Capitalismo Tardío**. Colección. Os Economistas. São Paulo, Abril Cultural. 1982

MIDAGLIA. C; ANTÍA. F. ¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno. **Cuaderno CRH, Salvador V20 n° 51**. P 463-478. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. 2007

MIDAGLIA. C. Los dilemas de la colaboración público privada en la provisión de servicios sociales. Pp 203-223. **Con el Estado en el corazón** de CALAME. P; TALMANT. A. Ed. Trilce. Montevideo. 2001

MIDAGLIA. C. El rendimiento de los 'By-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS. **Revista uruguaya de Ciencia Política**. ICP Montevideo 1998

NAHUM. B. FREGA. A; MARONNA. M; TROCHON. Y. El fin del Uruguay liberal **Historia uruguaya. Tomo 8 – 1959 – 1973**. Ed. Banda Oriental. Montevideo. 1997

NETTO. J. P. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade** N° 111. São Paulo. 2012

NETTO. J. P. Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. en: **Servicio social crítico**. (org) BORGIANNI. E; GUERRA. Y; MONTAÑO. C. Cortez Editora. Sao Paulo. 2003

OIT. **Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario**. Copyright © International Labour Organization 2011 First published 2011. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_164288.pdf Consultado el: 10 de noviembre de 2023

OLESKER. D. **Crecimiento y exclusión**. Editorial Trilce. Montevideo Uruguay. 2001

OLESKER. D. **Diario La República**. 16 de mayo. Artículo “El gobierno antepone la rentabilidad al trabajo” 2001b

OYHANTCABAL. G; ALONSO. R **La Diaria** 11/6/18. Auge y declive de los progresismos 2018. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2018/6/auge-y-declive-del-progresismo/> Consultado el: 10 de noviembre de 2023

PRZEWORSKI. A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras. 1995

REAL DE AZÚA. C. **Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?** Ciesu-Ebo Montevideo. 1984. Disponible 22/3/24 en: https://ciesu.edu.uy/wp-content/uploads/2013/11/real_-_uruguay_una_sociedad_amortiguadora.pdf

ROSANVALLON. P. **La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia**. Manatíal. Bs. As. 2011

SRNICEK. N. **Capitalismo de plataformas**. Editorial Caja Negra. Bs. As. 2018

ZANGARO. M B. **Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management**. Ed. Herramienta. Bs As. 2011

ZANGARO. M B. El managment en el cruce de la subjetividad y el trabajo. **Revista Herramienta** N° 44. Bs As. 2010

Alejandro Gabriel Mariatti Acosta

Profesor del Departamento de Trabajo Social de la FCS/UdelaR.

Doctor en Ciencias Sociales de FCS/UdelaR

Email: alejandro.mariatti@cienciassociales.edu.uy / alejandromariatti@gmail.com