

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**El trabajo y la izquierda : los diversos usos de la
fuerza de trabajo por parte de la IMM, 1995-2001**

Nancy Espasandin Di Santo
Tutora: Carmen Midaglia

2001

A la Dra. Carmen Midaglia por haber aceptado la tutoría,
por poner de manifiesto -una vez más-
su capacidad docente, por su exigencia de rigurosidad científica,
por el respeto al abordaje elegido, por la confianza transmitida
y por permitirnos conocerla como trabajadora de la cultura;

Al amigo Gerardo Sarachu,
compañero del Grupo de Estudios del Trabajo,
por su generosidad, dedicación y comprensión,
sin cuyo aliento todo hubiese sido mucho más difícil;

A los demás integrantes del G.E.T.,
en especial a la amiga y compañera Silvia Lema
con la cual compartimos, desde hace tiempo,
las mismas preocupaciones;

A los funcionarios de la IMM que brindaron documentación,
que ofrecieron información y aceptaron solícitos las entrevistas realizadas.

A Roberto,
y a los compañeros y amigos que fueron sostén,
soportaron y perdonaron pacientemente nuestra
inquietud, ante el desafío de realizar esta investigación:

A todos ellos, trabajadores, merecedores de una vida humana “dotada de sentido”:

MUCHAS GRACIAS.

Las limitaciones, las debilidades o errores del trabajo final son de exclusiva responsabilidad nuestra.

INDICE

Introducción

Primer Capítulo

1.- Acerca de un análisis contextual del capitalismo contemporáneo.

1.1.- La reestructura productiva del capitalismo.

1.2.- La reforma de los Estados Nacionales y los funcionarios públicos.

1.3.- La relación Estado – Sociedad – Trabajo.

1.3.1.- La transferencia hacia las organizaciones de la sociedad: el “toyotismo social”.

1.3.2.- La transferencia hacia la familia y el individuo.

1.4.- “Sociedad Civil”, “Tercer Sector”, “Economía solidaria”:

Mucho más que meros conceptos.

Segundo Capítulo

2.- Acerca de los profundos cambios en la clase trabajadora.

2.1.- La relación capital – trabajo.

2.2.- La clase trabajadora en transformación.

2.3.- Las modalidades de empleo que se generan.

Tercer Capítulo

3.- Acerca de las mutaciones de la izquierda en el contexto nacional e internacional.

3.1.- La izquierda y sus referencias de clase.

3.2.- La metamorfosis de la izquierda frenteamplista.

3.3.- La cultura de gobierno.

Cuarta Capítulo

4.- Las opciones de la izquierda. Acerca de los diversos usos de la fuerza de trabajo en la IMM.

4.1.- Una visión de los empleos ofrecidos.

4.2.- El movimiento de los funcionarios.

4.3.- Características de los empleos estables.

4.4.- Los contratados y los subcontratados: en la diversidad, predomina la inestabilidad.

4.5.- Los empleos para jóvenes: pasantías por becas y por convenios con ONGs.

Quinto Capítulo

5.- A la manera de síntesis y de conclusión. Algunos de los dilemas de la izquierda.

Bibliografía

Notas

Anexos

“Qué extraña escena describes y qué extraños prisioneros. Son iguales a nosotros”

Platón. La República Libro VIII.

“...debo ponerme en su lugar, imaginar lo que sería quedarse de repente sin trabajo, *alejarse* de la casa, de la alfarería, del horno, *de la vida*”.

(Marta, hija de Cipriano Algor. En La Caverna de José Saramago)

“Goethe escribió cierta vez: ‘*Si me preguntaras cómo es la gente de aquí, yo te respondería: como en cualquier parte. La especie humana es de una desolada uniformidad: la mayoría trabaja la mayor parte del tiempo para ganarse la vida, y si algunas horas le quedan, horas preciosas, le son de tal forma pesadas que busca todos los medios para verlas pasar rápidamente. ¡Triste destino el de la humanidad!*’ (Wherther). El trabajo intelectual, en su sentido profundo y verdadero, es uno de esos raros momentos de contraposición a esa desolada uniformidad”.

En Ricardo Antunes .¿Adiós al trabajo?

“Una vida llena de sentido fuera del trabajo supone una vida dotada de sentido dentro del trabajo. No es posible compatibilizar trabajo asalariado, fetichizado y extrañado con tiempo (verdaderamente) libre. Una vida desprovista de sentido en el trabajo es incompatible con una vida llena de sentido fuera del trabajo”.

Ricardo Antunes en “Os sentidos do Trabalho”.

“...Y la teoría es capaz de apoderarse de las masas cuando argumenta ad hominem, y argumenta ad hominem cuando se hace radical. Ser radical es atacar el problema por la raíz. Y la raíz para el hombre es el hombre mismo”.- Carlos Marx.

EL TRABAJO Y LA IZQUIERDA: LOS DIVERSOS USOS DE LA FUERZA DE TRABAJO POR PARTE DE LA IMM 1995-2001.

Análisis de los distintos tipos de empleo que se ofrecen directa o indirectamente por parte de la Intendencia.

Introducción

El problema social, económico y político del trabajo y la falta de empleo sigue siendo objeto de estudio e investigación en diversas áreas de las ciencias sociales. Los profundos cambios en el mundo del Trabajo en las últimas décadas manifiestan diversidad de modalidades de ocupación de los trabajadores y dichos cambios configuran una preocupación teórica que cobra mayor magnitud en la medida que varios autores han puesto en cuestión la “centralidad del trabajo”. (Nota ⁱ)

Por otro lado, la elaboración académica sobre la izquierda uruguaya (Nota ⁱⁱ) abarca distintas problemáticas: en *primer lugar* las referidas a los aspectos identitarios: ideológicos, de tradición e intereses, cultura política, así como los análisis de su crecimiento y los cambios producidos en ella. (Nota ⁱⁱⁱ). En *segundo lugar*, el estudio de la administración municipal y la distribución de poder entre el gobierno nacional y el de Montevideo (Nota ^{iv}), en tercer lugar, la política de descentralización y la participación ciudadana (Nota ^v) así como los programas sociales impulsadas por la IMM. (Nota ^{vi})

A pesar de los avances en el estudio académico sobre la izquierda y los variados temas que abarca, sin embargo, el abordaje de la investigación en cuanto a la relación de la Izquierda, gobernando Montevideo, con el problema del trabajo no ha sido tomado sistemáticamente, salvo algunas referencias excepcionales. (Nota ^{vii})

El objetivo de esta investigación es el análisis de los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte de la IMM, y las características de empleos que resultan, instrumentados por el gobierno municipal durante la administración del Frente Amplio¹, 1995-2001.²

La preocupación central se dirige a visualizar el posicionamiento de la izquierda ejerciendo el gobierno municipal³ ante los cambios que se están procesando en la clase trabajadora producto de las transformaciones del capitalismo en las últimas décadas.

¹ La referencia a la izquierda uruguaya acotada al Frente Amplio se realiza sin desconocer la constitución del Encuentro Progresista y el actual protagonismo de las fuerzas políticas no frentistas para incidir en las definiciones estratégicas así como las exigencias de cuotas de poder en la actual administración del Arquitecto Arana. Se entiende que los programas de gobiernos aplicados en la IMM fueron promovidos y llevados a cabo por el Frente Amplio y las responsabilidades más significativas que damos cuenta, se han concentrado en él.

² Se toma el estudio desde 1995, en primer lugar, porque a partir de ese momento la IMM, gobernada por el FA, comienza a procesar información de manera sistemática contando con reportes, anuarios estadísticos, evaluaciones, etc. Y, en segundo lugar, porque se trata de un período intermedio de gobierno que permite visualizar las continuidades, los cambios y las proyecciones hacia las dos administraciones siguientes y el futuro previsible.

³ Sin desconocer las posturas de quienes sostienen que existe una “autonomía” de la administración de izquierda en el gobierno de la IMM y una pluralidad de opiniones por parte de todas y cada una de las organizaciones componentes del

Las mutaciones que la izquierda uruguaya ha procesado en los últimos tiempos en el contexto de su crecimiento electoral forma parte de un reconocimiento generalizado en los análisis académicos sobre el tema.

Este trabajo señala algunas de esas mutaciones y pretende desentrañar cómo se traducen en el tratamiento del trabajo y las estrategias aplicadas por parte del Frente Amplio gobernando el departamento de Montevideo.

¿Cómo se procesa en el ámbito mundial el debate sobre los cambios en el mundo del trabajo y sobre todo, cuál es el posicionamiento de la izquierda en el ámbito nacional?

¿Cómo se traducen en políticas y prácticas concretas las opciones de la izquierda nacional en el abordaje del empleo y el problema del desempleo?

¿Cuáles son los usos de la fuerza de trabajo por los cuales ha optado la izquierda frenteamplista desde el municipio de Montevideo?

Para lograr responder a los interrogantes y cumplir los objetivos del estudio se toman como **unidades de análisis las estrategias que llevó a cabo la IMM gobernada por el FA con relación a la calidad de empleo ofrecidos directa o indirectamente desde el municipio**: 1. - los trabajadores presupuestados así como la política de ingreso y egreso del personal estable en la IMM. 2. - las pasantías productos de becas y los contratos, y 3. - las modalidades de empleo generados por los convenios con las ONGs.

Se toman una serie de dimensiones que se consideran relevantes para el análisis de la diversidad de empleos para lo cual existe documentación procesada desde 1995 en la totalidad de los servicios municipales asumidos por la Intendencia directa o indirectamente, con la conciencia que en algunos casos se torna aproximativo y desafía a profundizar la investigación.

Sobre las cuestiones metodológicas y epistemológicas la investigación aspira a realizar un análisis del objeto de estudio enmarcado en la realidad como totalidad abierta, *en su génesis*. El constante esfuerzo teórico de la mayoría de los estudios académicos para lograr la especificidad no tienen necesariamente que alejarse de esta perspectiva para aportar al conocimiento científico. Sin embargo, si se aspira a interpretar los fenómenos en la búsqueda de una explicación, acrecentando aún más el conocimiento de la realidad, debe tenderse a un análisis totalizante. Existen actualmente algunas tendencias a retomar esta perspectiva, reconociendo la necesidad de la transdisciplinariedad, de tal manera que los cortes analíticos se enmarquen en un contexto de complejidad.

En este sentido valen las precisiones de M. Löwy:

“O princípio da totalidade como categoria metodológica obviamente não significa um estudo da totalidade da realidade, o que seria impossível, uma vez que a totalidade da realidade é sempre infinita, inesgotável. A categoria metodológica da totalidade significa a percepção da realidade social como um todo orgânico, estruturado, no qual não se pode entender um elemento, um aspecto, uma dimensão, sem perder a sua relação com o conjunto.” (Löwy: 1988)

Frente Amplio acerca de las políticas aplicadas, el interés del estudio son las estrategias instrumentadas en el área del trabajo por el gobierno de la izquierda desde la IMM. No será preocupación, en esta oportunidad, determinar el grado de autonomía

‘La tendencia a fragmentar los análisis de la realidad, no es sólo una característica de los abordajes teóricos contemporáneos, pero sí, en ellos se expresa con mayor magnitud. Lo social, se disocia de lo económico y de lo político, presentándose deseconomizado y despolitizado’. (Lema, Espasandín: 2000). Y lo político se presenta con una autonomía tal, que el carácter relativo que puede reconocérsele, tiende a convertirse, en absoluto.

Enfatizar el poder explicativo de los factores políticos no debe implicar que se le consideren exclusivamente relevantes. (N^{viii}). Asimismo, el rechazo de un análisis "economicista" que tome los aspectos económicos como exclusivamente determinantes, no puede llevar a la negación de la centralidad “en última instancia”, de la contradicción capital - trabajo en la sociedad capitalista. Esas posturas han llevado inevitablemente a disolver las clases sociales y/ o a negar su existencia, a reivindicar como categoría analítica a la "sociedad civil" sin analizar su anatomía interna, así como a descartar por inútil, dogmático, lo que se denomina despectivamente “macro relato”. Lleva también a una "naturalización" de los fenómenos económicos, sociales y políticos, a la aceptación de los cambios con un carácter de "inevitabilidad" y de “calamidad” –‘vinieron para quedarse’- negando la acción consciente de los sujetos sociales.

El complejo análisis totalizante busca la multideterminación de los fenómenos sociales porque como plantea Marx:

“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmiten el pasado” (Marx: 1973)

Dicho análisis estructural debe complementarse con una dimensión temporal que tome en cuenta la génesis de la praxis social de los sujetos colectivos que entran en conflicto, se construyen, se transforman y actúan subjetivamente.

“Los diferentes individuos solo forman una clase en cuanto se ven obligados a sostener una lucha común contra otra clase, pues por lo demás ellos mismos se enfrentan unos con otros, hostilmente, en el plano de la competencia”. (Marx: 1971)

La necesidad de un análisis de lo real poniendo de relieve la acción recíproca de las distintas dimensiones económicas, sociales y políticas, es una labor teórica abstracta que permite comprender, interpretar y/o explicar los fenómenos concretos. (Nota^{ix})

Es el desafío metodológico que este trabajo de análisis pretende abordar.

Acerca de las fuentes y técnicas concretas.

Más allá de esta opción metodológica y epistemológica acerca de cómo hacer una investigación se utilizaron una serie de fuentes y técnicas concretas. El trabajo se basa en una amplia información bibliográfica sobre el tema del Trabajo, cambios contextuales del capitalismo contemporáneo y las mutaciones de la izquierda. Se trabajó con datos secundarios: anuarios estadísticos, documentos, informes evaluatorios, información estadística de los departamentos de la IMM, además de la guía de ONGs publicada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo.

de las autoridades en el gobierno de Montevideo ni indagar sobre las posturas de los distintos sectores y sus posibles contradicciones. Sin duda, dicho estudio es de gran interés politológico pero escapa a los límites de esta monografía.

Se realizaron **11 entrevistas** en profundidad a informantes calificados, con diferentes grados de profundidad de acuerdo al área de conocimiento específica de inserción institucional, en base a las dimensiones de análisis establecidos tomando en cuenta – total o parcialmente - las pautas adjunta en Anexo I. Se concretaron, teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y de recursos, con informantes calificados, fundamentalmente mandos medios de la IMM de diferente antigüedad en el servicio, profesionales, trabajadores de ONGs y de empresas tercerizadas.

La estructura de la exposición se dividirá en capítulos articulados de tal manera que se plantea en cada uno de ellos los abordajes teóricos, las evidencias empíricas y los testimonios recogidos.

Un primer capítulo acerca del análisis contextual de las transformaciones del capitalismo a nivel mundial y de los Estados, teniendo en cuenta las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

Un segundo capítulo acerca de la metamorfosis de la clase trabajadora, la diversidad de empleos y la situación del desempleo como consecuencia de la reestructuración productiva y la reforma del Estado.

Un tercer capítulo acerca de las mutaciones que la izquierda nacional y mundial ha procesado. Con respecto al Frente Amplio se caracterizan como de socialdemocratización convirtiendo al nucleamiento en un nuevo partido catch-all eliminando toda referencia de clase.

Un cuarto capítulo acerca de los distintos usos de la fuerza de trabajo por parte del **FA operando desde el gobierno de la IMM**, como empleador y en forma indirecta, realizando la descripción de las diversas formas de contratación laboral de la fuerza de trabajo por parte de la municipalidad haciendo hincapié en diversas dimensiones de calidad de empleo. Se tomarán en cuenta en especial las modalidades de empleo surgidas de las “políticas sociales educativo- laborales” de convenios con las ONGs.

Un quinto capítulo a la manera de conclusión, se ensaya una interpretación del fenómeno, hipotetizando sobre las tendencias que se visualizan, se plantea algunos de los dilemas que se le presentan a la izquierda como gobierno en el área del empleo, así como se abren nuevos ejes de investigación.

PRIMER CAPÍTULO

1. - Acerca de un análisis contextual del capitalismo contemporáneo.

1. 1. - La reestructuración productiva del capitalismo.

Desde la crisis de la década de los setenta – cuyo detonante fue el incremento en los precios del petróleo por la OPEP - el capitalismo mundial está sufriendo una profunda transformación caracterizada por la generalización de un nuevo padrón de acumulación y de regulación (Harvey: 1992) cobrando gran magnitud la extensión de la economía - mundo, proceso interpretado por algunos teóricos como “globalización” (Coriat: 1994) o destacando la tendencia dominante como “mundialización”. (Chesnais: 1996)

Estos fenómenos de reestructuración productiva tienen su manifestación en grandes cambios en la organización del trabajo al interior de las empresas, la deslocalización o desterritorialización del capital productivo, la flexibilización, la financierización globalizada. En este contexto se deben ubicar los procesos de restauración capitalista en los estados del Este Europeo acelerados por los cambios políticos que llevaron a su derrocamiento y/o desmoronamiento por "efecto dominó". Hay que tener en cuenta que los estados burocráticos del Este y sus economías eran identificados como del “socialismo real” y su desaparición fue visualizada como el “fin de la historia”, el dominio absoluto del capitalismo y “el triunfo universal de la de la democracia liberal”. (Fukuyama) Los cambios del capital en el ámbito mundial tuvieron sus efectos en el plano económico, social, político, cultural e ideológico.

Para contrarrestar la caída tendencial de la cuota de ganancia (producto de la crisis del viejo padrón fordista – taylorista de la producción en serie y la cadena de montaje, rígido y concentrado en grandes fábricas que ocupaba obreros en masa), la organización de la producción fue combinando elementos del modelo toyotista (de producción flexible- usado por el capitalismo japonés luego de la 2ª. Guerra Mundial). Esta reestructuración productiva basada en la revolución tecnológica consistió en incorporar en la organización de la producción métodos flexibles y de involucramiento de los trabajadores retomando su “saber hacer”, unido a la desregulación: la polivalencia, los equipos de calidad total, el just in time, etc. con el objetivo de potenciar la productividad del trabajo. La conquista de una relativa autonomía colectiva por parte de los trabajadores organizados - sindicatos, partidos obreros de masas- fue creando una identidad subjetiva como clase pero, tras estos cambios del capitalismo, el proceso se invirtió dirigiéndose a la reivindicación de una autonomía individual y la competencia entre trabajadores rompiendo los lazos de solidaridad de clase, característicos de décadas anteriores.

Con la nueva orientación se trataba de producir para la exportación, liberar los mercados y terminar con el proteccionismo y/o la política de sustitución de importaciones en los países de América Latina. Los cambios en el mercado mundial llevaron a la constitución de bloques regionales (NAFTA, la Unión Europea, MERCOSUR, etc.) donde los grandes capitales pueden operar con mayores ventajas.

Se procesaron cambios drásticos en lo que tiene que ver con la deslocalización de las grandes fábricas desde los países de origen que, con la incorporación de sofisticadas tecnologías expulsan cada vez más trabajadores pero, a su vez, en lejanos lugares - los llamados “tigres asiáticos” - China – emplean masiva mano de obra barata con métodos fordistas – tayloristas salvajes y mantiene y profundiza la descomposición social en continentes enteros que son ignorados en la barbarie. (Nota ^x).

1.2. - La reforma de los Estados nacionales y los funcionarios públicos.

Tal como expresa David Harvey se procesa una nueva configuración del capitalismo por una mutación tanto en el padrón de acumulación del capital como de regulación que tiene su expresión en la Reforma del Estado, la desregulación laboral y la creciente desresponsabilidad del Estado en cuanto a las políticas sociales. (Harvey: 1992) Las manifestaciones políticas de estos cambios se expresan también en nuevas relaciones entre los estados naciones y al interior de cada uno de ellos. (Chesnais: 1996)

La realidad de los cambios en la producción se fue expresando en la necesaria transformación de las estructuras jurídicas – institucionales del Estado que debieron adaptarse a las nuevas necesidades del capital así como del rol de los organismos internacionales.

Según Vega Cantor:

”El estado capitalista en la nueva fase de mundialización se adecua a los requerimientos de la acumulación del capital y contribuye a impulsarla desde el punto de vista económico político, al convertirse en el principal agente de la privatización y de la desregulación financiera... Era evidente que el Estado capitalista debería transformarse para adecuarse a los nuevos tiempos, pero siempre con la función básica y central de garantizar la existencia y reproducción de la relación social capitalista al margen de los cambios presentados en el modo de producción capitalista”. (Vega Cantor: 1999)

El Estado de Bienestar en los países desarrollados, fue el producto de un proceso de combinación del modelo fordista – taylorista de producción con las ideas keynesianas de garantía del "pleno empleo" como meta económica y política, a través del Estado como principal empleador, el subsidio a la industria, los planes de inversión pública y la capacitación de mano obra calificada a través de programas centralizados. Se caracteriza además, por el intervencionismo del Estado en la existencia de un conjunto de “conquistas – concesiones” obtenido por su mediación como son las garantías y derechos del trabajador, regulación salarial, los convenios colectivos, salarios indirectos, etc. Dichas conquistas –concesiones fueron producto de grandes luchas de los trabajadores y la aceptación, por parte del capital y el Estado, del reconocimiento de derechos laborales: el llamado “pacto keynesiano” que institucionalizó instancias de convenciones colectivas entre trabajadores y patronos con participación del Estado.

En América Latina el modelo de sustitución de importaciones y el papel de los Estados si bien no llegó siquiera a parecerse al Estado de Bienestar ni por sus objetivos ni por sus resultados, sin embargo, en forma desigual en cada uno de los países, cumplió un rol providente en materia económica y social. El caso de Uruguay, fue paradigmático en cuanto a su excepcional y temprana adopción de políticas de este tipo, de tal manera que, a mediados de siglo, tenía los guarismos sociales más altos del continente.

La necesidad de reducir las competencias del Estado de Bienestar o Providente y alentar la preponderancia del Mercado y la libertad individual, para neutralizar el modelo que imponía “rigidices”, las orientaciones de los organismos internacionales financieros y las grandes multinacionales a través del Consenso de Washington fueron alentando las reformas que hacían a la necesidad de un Estado “mínimo” en prestaciones, “mínimo” en cantidad de trabajadores, “mínimo” en servicios, imponiendo el “pensamiento único” neoliberal. Pero “máximo” para cumplir con los compromisos financieros internacionales – plan de ajuste y pago de la deuda externa y sus intereses -, “máximo” para subvencionar las inversiones y las actividades privadas, “máximo” para imponer las privatizaciones, la desregulación y flexibilización de las relaciones laborales.

Como plantea Perry Anderson:

“(…) La necesidad era “un estado fuerte (…) en su capacidad de romper el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero parco en todos los gastos sociales y en todas las intervenciones económicas. La estabilidad monetaria debería ser la meta suprema de cualquier gobierno. Para eso era necesaria una disciplina presupuestaria, con la contención del gasto público y la restauración de una tasa “natural” de desempleo, o sea, la creación de un ejército de reserva de trabajo.” (Anderson, P: 1005-96)

Las orientaciones de la reforma iban dirigidas a imponer las privatizaciones, hacia la reducción de los empleados públicos y desprenderse, en lo posible, de los gastos de la seguridad social, a la vez que disminuir el presupuesto en salud, educación, etc.

Los organismos internacionales, conscientes de los efectos producidos por la primera ola de privatizaciones, comenzaron a alertar sobre los peligros de crisis social que pueden provocar y, entonces plantean salidas cautelosas a los estados nacionales que aplican las políticas recomendadas: “sus clientes”, como suelen nombrarlos. Así en el primer informe sobre desarrollo mundial 2000-2001- primer borrador, 1º de enero de 1999, el Banco Mundial recomendaba:

“Toda reforma política debe enmarcarse dentro de los parámetros de lo que es posible realizar sin poner en peligro la cohesión social (...) Podrían utilizarse también algunos planes de empleo y otros sistemas de protección social. (...) Los mecanismos políticos para mantener la cohesión social en el plano nacional son

muy diversos, pero los datos disponibles permiten pensar que, cuando existen, ayudan a mantener la economía por el camino del crecimiento y a reaccionar frente a las crisis externas. (...) *Durante los años noventa, se vio claramente que la crisis de alcance nacional, independientemente de que sean o no de origen económico, pueden echar por tierra los progresos conseguidos durante años. No está claro si los pobres se ven desproporcionadamente afectados por estas crisis, baste decir que son los que menos preparados están para hacer frente a esas conmociones inesperadas. (...) La desregulación y privatización de los mercados financieros deben llevarse a cabo con cautela para no favorecer la inestabilidad ni la concertación de la riqueza en manos de unos pocos.* En general, las instituciones reguladoras deben establecerse antes de la privatización y las *repercusiones sobre los pobres deberían moderarse* estableciendo sistemas de protección social. (...) *Los planes basados en el empleo – obras públicas y seguro de desempleo, combinados de diversas formas, según el país- son fundamentales para ofrecer seguridad frente a los riesgos a que se ven expuestos los pobres”.* (Banco Mundial 1999). (subrayados nuestros)

El proceso de Reforma del Estado que lleva al desmantelamiento del Estado Social, de Bienestar o Providente de servicios sociales - a través de las llamadas reformas de 1ª. y 2ª. Generación, impulsadas por los organismos internacionales en el ámbito mundial -, tuvieron en nuestro país particularidades específicas que lo distinguen del resto de los países de América Latina, pues las políticas neoliberales tuvieron serios bloqueos que enlentecieron su ejecución. (Nota^{xi}). Ese proceso en el Uruguay se caracterizó: en primer lugar, por la combinación en un único proceso, del achicamiento del Estado, la liberalización del mercado y la reforma administrativa del Estado. En segundo lugar, tanto el proceso de tercerizaciones como la reforma administrativa - basada en el paradigma de la Nueva Gerencia Publica (Narbond, P, Ramos Conrado, 2000) como fundamentación teórica - trajeron consecuencias significativas a nivel del mundo del trabajo.

La disminución de empleados públicos – producto de los llamados eufemísticamente “retiros incentivados” a través de los cuales se le ofrecen al trabajador variados montos de dinero según las urgencias del período – y los procesos de privatización de las empresas públicas tanto en los países centrales como en la mayoría de los países de América Latina – Argentina el ejemplo más paradigmático -, acrecentó el porcentaje de trabajadores tercerizados o cuentapropistas muchos de los cuales formaron luego parte de la lista de desempleados.

En la perspectiva uruguaya, de acuerdo a datos suministrados por la Oficina Nacional de Servicio Civil, el total estimado de funcionarios públicos disminuyó en los últimos 15 años un 10 %, especialmente desde 1995. Si se toma en cuenta que históricamente el empleo público fue en el país un mecanismo político clientelar es de destacar que, según las cifras comparativas, las más altas fueron en 1985 con 258.00 funcionarios y en 1990 cuando asciende a 272.00. Es a partir de 1995 cuando el decremento se hace más pronunciado disminuyendo de 256.000 funcionarios a 221.363 llegando a superar el 10 % menos. ⁴

1.3. - La relación Estado – Sociedad – Trabajo.

El proceso de desresponsabilización del Estado en cuanto a las políticas sociales públicas, entendidas como las acciones tendientes a amortiguar – no eliminar- las secuelas de la cuestión social y la de la “nueva cuestión obrera”, se ha caracterizado por modificar aspectos político–jurídicos–institucionales.⁵ Las orientaciones que sostienen los organismos internacionales en el área de las políticas sociales (y de empleo) se caracterizan por la creciente transferencia de las mismas a las organizaciones de la llamada “sociedad civil” recomendando la necesaria regulación y control para lograr su legitimación con proyectos de legislación de las ONGs y hasta del voluntariado.

La reconceptualización de la Reforma del Estado en el Post- consenso de Washington en la década de los '90, como sostiene Fleury, no la hace aparecer como una polarización entre Estatización vs. Privatización sino que postula la participación de instituciones públicas y privadas que se articulan de acuerdo a las áreas a las que dirigen su acción. (Fleury, S. en Pastorino, A. 1999)

Dicha política se manifiesta, en primer lugar, en un traspaso de funciones que pueden o no ir acompañado de recursos, desde el gobierno central a los locales adquiriendo diversos grados, cada uno de los cuales permite visualizar las diferentes formas de articular las relaciones entre lo “público” y lo “privado”. En segundo lugar, el proceso se profundiza hacia un traslado de la responsabilidad hacia la familia y el individuo.

1.3.1 - La transferencia hacia las organizaciones de la sociedad: el “toyotismo” social.

Al igual que las grandes transformaciones fordistas- tayloristas implicaron profundos cambios en todas las relaciones sociales e impusieron un duro disciplinamiento, los nuevos métodos flexibles en la producción y el involucramiento del trabajador, también trajeron los suyos. Si a través de la producción flexible y los equipos de calidad, el capital recupera la inteligencia del trabajador al servicio de una mayor productividad, desde el Estado se impone una nueva relación entre lo “público” y lo “privado” en una suerte de “toyotismo” social, de involucramiento de las organizaciones sociales, de la familia y del individuo en las áreas antes reservadas al Estado. Un primer paso de estos cambios es el traspaso de responsabilidad de los organismos públicos a las organizaciones de la sociedad pero con ciertos límites.

⁴ Informe de la Oficina Nacional de Servicio Civil.- La República 24 de junio de 2001.

⁵ En nuestro país ha sido contemplada la descentralización en la última Reforma constitucional como una de sus modificaciones más importantes y se ha creado la DINA para contemplar el problema del desempleo en el ámbito del Ministerio de trabajo. En el ámbito de la IMM se ha creado una división dedicada a la Descentralización y otra a los Convenios laborales - educativos.

Los organismos internacionales como el BID y el PNUD plantean que los ejes de la "reforma" del Estado pasan por la "modernización, eficiencia y definición de nuevas formas de articulación con la sociedad civil, que traslade mayores responsabilidades a las organizaciones y agentes de la misma, pero que preserve la responsabilidad del Estado de establecer reglas para el funcionamiento del mercado e intervenir para corregir sus imperfecciones, en especial los que limitan la competencia e impiden la distribución del ingreso aceptable". (BID-PNUD: 1993)

En la "Estrategia regional para el trabajo con la sociedad civil en América Latina y el Caribe" el Banco Mundial se plantea como objetivo central para 2000-2001 promover *"oportunidades para un diálogo más amplio entre el Gobierno, las organizaciones de la Sociedad Civil y el sector privado a los niveles nacional y local en el afán de explotar los diversos recursos y experiencias técnicas y crear asociaciones y sinergias necesarias para enfrentar el reto de la inclusión social en América Latina"*. (Banco Mundial: 1999)

El presidente del Banco Mundial, en el documento preliminar citado, afirma: *"La sociedad civil tiene más o menos voz según sea la situación política local pero, según nuestra experiencia, al contar con su participación en los proyectos y programas se obtienen mejores resultados en materia de diseño y ejecución, así como también normalmente más eficacia, incluida una mayor identificación con dichos proyectos y programas. Creo que todos nos estamos dando cada vez más cuenta de que la identificación de la sociedad local con los proyectos y programas es fundamental para el éxito y la eficacia de los mismos"*. (Wolfenshon, J. 1999). (N^{xiii})

En esta tarea es significativo el cambio cuantitativo con relación a la participación de las ONGs. Durante los años fiscales 1973-1988, sólo un 6% de los proyectos financiados por el Banco Mundial en todos los países, involucraban la participación de ONGs y en 1996, el 48% de los proyectos financiados por esa organización poseían esa característica; y las estimaciones realizadas para 1997, preveían que "de los proyectos con cláusulas para la participación de las ONGs, el 73% contaría con ONGs nacionales, el 73% con organizaciones de base comunitaria, y el 15% con ONGs internacionales" (Banco Mundial 1997).

Al financiamiento del Banco Mundial se le agregan "los mecanismos de canje de deuda externa impulsado por el gobierno de los EE.UU - Fondo de las Américas - y el Banco Interamericano de Desarrollo con las reformas de segunda generación y el incentivo al fortalecimiento de la sociedad civil mediante la financiación de programas públicos que deben incluir ONGs [...]". (Villarreal, N.; Santandreu, A: 1999-2000)

1.3.2. - La transferencia hacia la familia y el individuo.

Un segundo paso es el de la transferencia de la responsabilidad social – estatal – colectiva, a la responsabilidad privada: familiar o individual. Se le plantea a la familia que debe optar en el Mercado por la

mejor escuela para sus hijos, por la mejor Universidad, por la mejor atención de salud, “resolviendo” el problema en el mercado.

El neofamiliarismo retrotrae a la mujer desempleada – y en los últimos tiempos al hombre desempleado - a cumplir los roles tradicionales del núcleo familiar, generalmente considerados “femeninos”: el cuidado del enfermo, del hijo, la limpieza, la comida y hasta la posibilidad de nuevas modalidades de “trabajo a domicilio”.

En el caso del individuo se le traspa la responsabilidad de seleccionar la mejor organización de ahorro personal para garantizar su jubilación, su formación profesional y su actualización y, sobre todo, qué tipo de empleo. Y todo esto supuestamente se le ofrece en el mercado. En este nivel individual se incorpora el concepto de “**empleabilidad**” del trabajador, o sea que el trabajador es el responsable de tener las suficientes “**competencias**” de acuerdo a la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

“La amplia difusión del concepto de “empleabilidad” ha ejercido un papel ideológico de legitimación de la exclusión, transfiriendo hacia el ámbito individual las contradicciones sociales, enmascarando así la naturaleza excluyente de las relaciones sociales capitalistas” (Oto Shiroma, Eneida: 1997)

1.4. - “Sociedad civil”, “Tercer Sector”, “Economía solidaria” Mucho más que meros conceptos.⁶

En los abordajes actuales existe una sobrevaloración acerca de la conceptualización de la llamada “sociedad civil”, ahora depositaria de las políticas que se le transfieren, con fundamentos teóricos que se presentan como acuerdos, o alternativos, a las políticas neoliberales, junto al Estado y al Mercado.⁷ La híbrida oposición entre “sociedad civil” - Estado aparece como una oposición equívoca en la medida que, como plantea Klaus Meschkat "el empleo actual común y corriente del término "sociedad civil" tiene una fuerte tendencia a fortalecer la ideología dominante". El autor sostiene que, en primer lugar, la simplificación de la relación sociedad civil-Estado traería implícito una valoración positiva a todo lo que no sea estatal acercándose a las concepciones neoliberales de traspaso a manos privadas de las funciones del Estado. En segundo lugar, que su uso tiende a olvidar las existencias de clases sociales, el poder y los intereses de grupos económicos poderosos a la vez que dan prioridad al surgimiento de "actores" con iguales derechos y oportunidades políticas. En tercer lugar, que la

⁶ Conceptualización abordada en Espasandín, Nancy. ¿Bienvenida la Sociedad Civil? La polisemia de un concepto. 1999 (mimeo). En Lema, Silvia; Espasandín, Nancy.- *“Las políticas de empleo: Rol y funciones de las ONGs en la última década. Aportes para el debate”*. Ponencia Junio 2000- Revista Herramienta N° 14- Buenos Aires- Primavera - Verano 2000-2001.

⁷ Lejos están las connotaciones en el uso de la categoría sociedad civil en América Latina durante la década de los 70-80 que pretendía expresar la oposición a las dictaduras militares. La insistencia actual en el uso del concepto "sociedad civil" muchas veces como categoría descriptiva y la mayoría de las veces como ideal normativo, como paradigma superador de la democracia liberal y/o alternativa ante la caída de los "estados burocráticos" del Este, es concebida como fuente de libertad y disminución de la desigualdad. Sería "la idea de un nuevo pluralismo institucional e ideológico, que impide el establecimiento del monopolio del poder y la verdad, y que contrapesa las instituciones centrales" Gellner, Ernest: "Las condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales. Paidós . 1996.

sociedad civil se personifica en las ONGs, obviando las diferencias entre ellas: las comprometidas con las organizaciones populares y aquellas ligadas al gran capital. (Meschkat, K: 1999)

El uso impreciso de la categoría sociedad civil olvida el necesario análisis de su “anatomía interna” planteado por Marx, en oposición a Hegel. Incluso ignora la riqueza del concepto retomado por Gramsci que entendía a la “sociedad civil” como el “complejo de asociaciones”, instituciones culturales, religiosas; “esa robusta cadena de fortalezas y casamatas” que se levantaba tras “la trinchera avanzada del Estado” (Gramsci: Edit. Planeta): esa rica noción de “estado ampliado” donde la burguesía ejercía su hegemonía dominando por consenso y en cuyo seno se generaba la ‘contra – hegemonía’, aunque manteniendo la coerción de las instituciones del estado.

El rechazo a la ideología de la Sociedad Civil ha sido sostenido por teóricos de algunas ONGs que se niegan a identificar la “multiplicidad de organizaciones emergentes en la sociedad” con la categoría de sociedad civil pues también comprenderían a empresas privadas que asumen “ciertas responsabilidades sociales” con las cuales no se sienten identificadas. (Cruz, A.: Guía ICD: 2000)

El tema fue tratado también por académicos e investigadores uruguayos. Para la investigadora Carmen Midaglia, es necesario poner a la “*sociedad civil en su justo lugar*” sin “*idealizarla*”:

“Es mentira que la sociedad civil no tiene intereses. La sociedad civil organizada tiene intereses económicos, corporativos, políticos y partidarios”, “lo político es apoyar un proyecto porque uno cree que los valores, los fundamentos en los cuales se base ese proyecto social, son de importancia para el desarrollo de la sociedad... Lo partidario es que la función partidaria encuentre la estrategia de que a través de los servicios sociales pueda reproducir el capital partidario”, afirmó.⁸

Existe, por otro lado, una tendencia a identificar el fenómeno asociativo con el llamado “tercer sector” que comprendería a algunas ONGs, organizaciones sin fines de lucro, asistenciales, religiosas, caritativas, que ofrecen trabajo y son visualizadas como mediadoras con el Estado y al margen del mercado. Este “tercer sector” aparece para algunos teóricos como, “expresión cultural” de la población, motivada por el “espíritu de servicio de los ciudadanos.” (Rifkin, J: 1997) Esta categoría ha sido cuestionada desde distintos ángulos. (Sarachu, G., 2000; Montaña, C. 1999; Casas, A. 2000).

Las asociaciones componentes del llamado “tercer sector” no podrían considerarse *ni fuera del mercado, ni independiente del capital ni del estado*. En primer lugar, la relación con el mercado es evidente, no sólo ofrecen bienes y servicios sino que ingresan al mercado de trabajo tanto como demandantes de mano de obra -joven, preferentemente femenina y también voluntaria -, como de oferentes de mano de obra presentándose a licitaciones de obras o servicios. Generalmente ofrecen empleo temporario, parcial, con menores derechos sociales o trabajo voluntario, solidario.

⁸ Carmen Midaglia. 18 de mayo. En seminario organizado por P. S. (Semanario Búsqueda 7 de junio de 2001).

Según Antunes, en “Os sentidos do Trábalo” (Antunes, R.: 2000), no pueden ser visualizadas como una alternativa al mercado capitalista pues es muy reducida su capacidad para brindar puestos de empleo, generalmente por cortos períodos. Además, mientras unos pocos tienen posibilidad de acceso a esa forma de “reinserción laboral”, muchos otros ingresan al ejército industrial de reserva.

En segundo lugar, compiten para conveniar sus acciones con el Estado, los organismos financieros internacionales, la Unión Europea, el Departamento de Estado, etc. y postulan la necesidad de “incubadoras de ONGs” que consistiría en “rubros institucionales” (Villarreal, N; Santandreu, A: 1999-2000) para su mejor funcionamiento, provistos por el Estado. De ahí que,

“Los contactos, convenios, articulaciones y vínculos entre los eventuales tres sectores cuestionan e interpelan las fronteras que pretenden marcarse entre unos y otros”, afirma Anabel Cruz, directora de ICD en la obra citada.

A su vez, Denis Collin sostiene que el llamado "tercer sector" no sólo no soluciona el problema de la desocupación sino que, según su opinión, colabora en la descomposición social porque las organizaciones del "tercer sector" se convierten en subcontratistas ofreciendo salarios más bajos y sin asumir todas las cargas sociales.^{xiii} Y afirma el autor:

"entran en competencia abierta con las agencias de trabajo temporario" que, "antes denunciadas como negreras de los tiempos modernos: ¡aparecen ahora como garantes de las conquistas sociales enfrentando a los especialistas en el tratamiento social de la desocupación!". (Collin, D: 1998)

Muchas organizaciones de la sociedad no aceptan su categorización en el tercer sector como válida para expresar un fenómeno asociativo que consideran más complejo. Rechazan denominarse por la negativa, por lo que no son o por lo que no hacen: no gubernamentales, sin fines de lucro. Se autoperceben como organizaciones sociales y solidarias. Según Cruz, su raíz está “en la vocación de la gente para resolver sus problemas y de ejercer su derecho de participación ciudadana”, “reúnen un mundo de voluntades” cuyos objetivos manifiestos son “el fortalecimiento de la democracia y la participación”, “mejorar la calidad de vida”, “atender a niños, ancianos y discapacitados”, “formar y capacitar jóvenes para el ingreso al mercado de trabajo”, “profundizar la conciencia de género”, etc., “constituir redes”... “para hacer de este mundo, simplemente, un mundo mejor”.(Cruz, A: Guía ICD: 2000)

Esta definición de las organizaciones sociales forma parte de teorizaciones más amplias sobre la “economía social” o “solidaria”.⁹ Estas nuevas perspectivas, opositoras del pensamiento único neoliberal, se niegan, además, a aceptar el exceso de demandas al Estado, ponen distancia del Estado de Bienestar por su carácter paternalista y rechazan las desigualdades del mercado.

Tomando en cuenta estas precisiones, Rosavallón plantea que

"No hay otra vía posible más que acercar la sociedad a ella misma. Se trata de volverla más espesa, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de insertar individuos en redes de solidaridad directas". (Rosanvallón; 1995)

Si se enfoca el tema del desempleo, algunos investigadores como Juan Manuel Rodríguez, encuentran también en la "solidaridad" el complemento necesario al crecimiento económico - pues ha existido crecimiento sin superar el problema del desempleo ¹⁰, para encontrar la "solución posible" al problema.

"El hecho de que el crecimiento genere menos nuevos puestos de trabajo ha llamado la atención sobre las limitaciones de las soluciones exclusivamente económicas al problema del desempleo. Todo indica que el modelo de desarrollo a buscar debe incluir sin duda el crecimiento, pero también aspectos de solidaridad. Solidaridad entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen, entre hombres y mujeres (pues las tasas de desempleo femenino son superiores), entre generaciones (pues las tasas de desempleo de los jóvenes son superiores), entre regiones (pues las diferencias entre distintas regiones dentro de cada país se han ampliado); solidaridad para combatir la exclusión social en gran crecimiento. ¿Y entre regiones del planeta?". (Rodríguez: 1995)

Esta reconceptualización de la "solidaridad", puede llegar a legitimar prácticas sociales que pretenden situarse por fuera de la economía y de la política, se alejan del análisis de clase, apuestan a la "solidaridad" humana "en general" sin que existan "intereses" económicos y políticos que la condicionen, reivindican la ayuda externa y la filantropía empresarial, no asumen una perspectiva de crítica radical a la lógica del capital y sólo amortiguan las secuelas de la cuestión social.

Las limitaciones que se señalan en estas respuestas teóricas, llevan necesariamente a la reafirmación de la centralidad de la contradicción capital – trabajo en la actual etapa de reestructuración del capitalismo mundial globalizado, la necesidad de posicionarse frente a dicha contradicción y avanzar en la elaboración de una solución política. Es desde la perspectiva del trabajo que se centra esta investigación.

⁹ VerGonzález, Laura. Economía Solidaria Tesis de Maestría.

¹⁰ Rodríguez, Juan Manuel. Entre 1970 y 1992 el autor maneja las siguientes cifras con relación al incremento de la producción y el aumento del desempleo en EEUU, Europa Y Japón:

Producción y empleo 1970-1992

	Aumento de Producción %	Aumento del empleo %
EEUU	70	49
Europa	81	9
Japón	173	25

"Empleo y Relaciones Laborales" Revista Prisma N°5, UCUDAL. 1995

SEGUNDO CAPÍTULO

2. - Acerca de los profundos cambios en la clase trabajadora.

2.1. - La relación capital - trabajo

La conceptualización del *trabajo* desde un abordaje ontológico explica el ser social del hombre, distingue el trabajo como creador de valores de uso –trabajo concreto–, la relación del hombre con la naturaleza, como producto de una praxis social, transformadora del hombre mismo. Por esta razón, no reduce la categoría *trabajo* a la forma de trabajo asalariado o empleo cuyo objetivo es el de producir valores de cambio o mercancías tal como se manifiesta en la sociedad capitalista – trabajo abstracto. En ella, el trabajador no sólo produce mercancías sino que se convierte él mismo en mercancía, pues vende su fuerza de trabajo por un salario.

Marx en *El trabajo enajenado*, afirma:

“Es sólo en la elaboración del mundo objetivo en donde el hombre se afirma realmente como hombre genérico” (...) El objeto del trabajo es por eso la *objetivación de la vida genérica del hombre*(...) *Por esto el trabajo enajenado, al arrancar al hombre el objeto de su producción, le arranca su vida genérica, su real objetividad genérica y transforma su ventaja respecto del animal en desventaja, pues se ve privado de su cuerpo inorgánico, de la naturaleza*(...) *hace de su actividad vital, de su esencia, un simple medio para su existencia.*” “*Su carácter extraño se evidencia claramente en el hecho de que tan pronto como no existe una coacción física o de cualquier otro tipo se huye del trabajo como de la peste*”. “*De esto resulta que el hombre (el trabajador) sólo se siente libre en sus funciones animales, en el comer, beber, engendrar, y todo lo más en aquello que toca a la habitación y al atavío, y en cambio, en sus funciones humanas se siente como un animal...*”. (Marx: Escritos: 1843-45)

El *trabajo*, desde esta perspectiva, está determinado social e históricamente, y la necesaria distinción de las dimensiones del concepto nos permite visualizar las distintas formas que adopta el trabajo y el no - trabajo en esta sociedad. El empleo asalariado dominante y cada vez más extendido en la actual situación del capitalismo (fundamentalmente en el sector servicios)¹¹ y la creciente masa de millones de desempleados en el mundo, así como las distintas formas de trabajo que se promueven en la actualidad nos permite comprender hasta qué punto *el trabajo* sigue siendo central en la sociedad contemporánea.

El sistema capitalista,

“Funciona con un desperdicio cada vez mayor de recursos humanos y con la marginalización de una parte creciente de la sociedad. Es pues la centralidad del trabajo abstracto lo que produce la no centralidad del trabajo en la masa de los excluidos del trabajo vivo, de todos los que ya no pueden aparecer (se) como

¹¹ Según Ricardo Antunes: “Además de la desproletarización del trabajo industrial, de la incorporación del trabajo femenino, la subproletarización del trabajo, a través del trabajo parcial, temporario, aparece otra variante de este múltiple cuadro, un intenso proceso de asalariamiento de los sectores medios que ocurre a partir del sector servicios” En EEUU, corresponde al 60% de todos los empleos en el período 80-86. En Italia el mismo porcentaje y “se sabe que esta tendencia abarca a todos los países centrales”. En “¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo”. Buenos Aires. Editorial Antídoto.1999

individualizados y socializados por el trabajo y buscan desesperadamente formas de individualización y socialización únicamente en las esferas del no trabajo (actividades de formación, de voluntariado y de servicio).” (Tosel, André: 2000,2001).

Incluso, todas las formas que adquiere el trabajo voluntario actualmente pueden visualizarse a través de una doble perspectiva. *Por un lado*, como resultado de la promoción de una mística de altruismo y solidaridad con el pobre, con el necesitado, que eleva la “autoestima” del que lo realiza sintiéndose parte del proceso de realización de acciones que mitigan el dolor y las necesidades del pobre y sobre todo, un medio de socialización que le haga aparecer dignamente humano. La dedicación y el esmero que hombres, mujeres y jóvenes vuelcan a este trabajo voluntario, muchas veces están relacionado con la desmoralización y el desaliento de anteriores actividades políticas o sindicales que llevaron a la frustración, unidos al desprestigio de los sindicatos y los partidos políticos. Las ONGs lo promueven basándose muchas veces en esta realidad de rechazo a las organizaciones tradicionales del movimiento obrero insistiendo en el carácter apolítico y antipartidario de sus organizaciones. *Por otro lado*, se ha convertido en una política consciente de los organismos financieros internacionales y los Estados nacionales que se viene aplicando en forma generalizada. Esto trae como consecuencia una reifilantropización de las prestaciones sociales que durante los “años dorados” el Estado providente capitalista asumía, significando, ni más ni menos, que el uso del trabajo no asalariado para beneficio de la reproducción del sistema, paganizando ahora, la caridad que desde siempre impulsaron las organizaciones religiosas.

2.2. - La clase trabajadora en transformación.-

Como consecuencia de los cambios producidos en el sistema productivo, comenzó a generalizarse las transformaciones en la clase trabajadora: se acrecentaron los trabajadores parciales, tercerizados, y a multiplicarse el ejército industrial de reserva que se fue convirtiendo en un desempleo estructural cada vez más excluyente. Según datos de la OIT, más de mil doscientos millones de hombres y mujeres, la tercera parte de la población económicamente activa mundial, se encuentran hoy precarizados, subempleados o directamente desempleados.

De acuerdo a Ricardo Antunes, “la – clase – que – vive – de – su - trabajo”¹², como producto de la ofensiva del capital, ha sufrido una “metamorfosis” que la ha “complejizado, heterogeneizado, fragmentado”. Ha procesado cambios pero no desaparece porque la dualidad trabajo y capital es una relación social.

Esta consecuente metamorfosis de la clase que vive de la venta de su fuerza de trabajo permite verificar, según el autor, fenómenos con diferentes tendencias. En primer lugar, la "desproletarización del trabajo fabril", o sea “la reducción del proletariado manual, fabril, estable, típico de la fase taylorista-fordista”. En segundo término, señala la tendencia al aumento del proletariado precarizado en todo el mundo. Una tercera tendencia,

¹² Antunes, R. “¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo” Buenos Aires. Editorial Antídoto. 1999- Ponencia “Los nuevos proletarios del mundo en el cambio de siglo” setiembre 2000- “Os sentidos do trábalo: Ensaio sobre a afirmacao e a negacao do trábalo”. Boitempo editorial. 2ª. Edición. Febrero 2000. La –clase que – vive – de – su – trabajo, categoría analítica usada por Antunes está planteada en contraposición a los análisis de Gorz que habla de la No – clase – de – los – no - trabajadores.

complementaria a esta, es que existe una enorme expansión de los asalariados en los sectores de servicio que permite visualizar “un asalariumiento y una degradación intensiva del trabajo”. En cuarto lugar, señala el fenómeno de la feminización de la mano de obra tanto en la industria como en el sector servicios. Este fenómeno tiene, según Antunes, una doble dimensión porque, por un lado, refleja una manifestación de la emancipación de la mujer pero, por otro, manifiesta que el capital “reconfiguró una nueva división sexual del trabajo” en la medida que las mujeres –en la sociedad sexista- son potencialmente útiles para el trabajo flexible, polivalente, que la nueva reestructuración del capitalismo exige. Y por último, señala una quinta tendencia que se manifiesta en los fenómenos de exclusión de los jóvenes y de los mayores de 40 años, “considerados ‘viejos’ por el capital”, que una vez expulsados del trabajo difícilmente consiguen un empleo estable. (Antunes, R. 1999; 2000)

El esfuerzo por analizar la “totalidad del trabajo” en el ámbito mundial lleva al autor a reconocer la vigencia del concepto de “**trabajo social combinado**” analizado por Marx, que se expresa hoy en las múltiples modalidades de “subproletarización del trabajo, bajo la forma de trabajo precario, temporario, subcontratado, tercerizado, vinculado a la economía informal” junto a una reducción del trabajo estable con “*crecimiento de actividades calificadas en determinados sectores junto con la descalificación en otro*” (Antunes, R: 1999; 2000). Todas estas formas del trabajo se complementan con el incremento acelerado *del desempleo estructural*. Estos cambios objetivos en la estructuración de la clase trabajadora se expresan en importantes transformaciones en la subjetividad.

En este sentido se comparte con el autor, que:

“el conjunto de operarios no desaparecerá tan rápidamente y lo que es fundamental no es posible predecir ni en un universo distante, ninguna posibilidad de eliminación de la clase – que – vive – del - trabajo”. (Antunes, R: 1999)

La categoría “clase – que – vive – del - trabajo” que Antunes analiza, aporta desde el punto de vista heurístico y, en forma no dogmática, una comprensión de los cambios estructurales que se considera plausible para el análisis de las estrategias de la izquierda acerca de los usos de la fuerza de trabajo desde el gobierno municipal y sobre los programas de promoción de empleo.

El análisis de la clase trabajadora uruguaya, de acuerdo a las investigaciones de la OIT y confirmadas en términos generales por los estudios del Instituto Cuesta Duarte¹³ en 1999 con una Población económicamente Activa de 1.400.000 personas existía un total de 907.000 asalariados, a los cuales habría que agregar 100.000 trabajadores rurales. El 54 % de los asalariados tiene problemas de empleo, mientras que el 20 %, casi 300.000 personas, se encuentran en condiciones de precariedad. Entre ellos el 12,4% no posee cobertura de seguridad social, un 5,1 % corresponde al servicio doméstico mientras que el restante 2,3% corresponde a múltiples causas.

¹³ Informe del Equipo de representantes de los trabajadores del banco de previsión Social. Vía Internet.

Según el mismo informe las remuneraciones de los trabajadores precarios apenas llegan al 55 % del promedio de los ingresos del total de ocupados.

Lo importante es, de acuerdo a la investigación realizada, que “hay ese millón de trabajadores que ya no están ubicados en las mismas áreas, ya no son básicamente obreros industriales, ya no son básicamente trabajadores del sector público, sino que son fundamentalmente trabajadores del comercio y servicios”.¹⁴

Lo que demuestran estos datos es que, también en Uruguay, la forma de organización del trabajo y su contratación han cambiado “privilegiando formas tales como la subcontratación, el trabajo a domicilio, la mano de obra temporal en la que el patrón no es del establecimiento sino un intermediario, u otras formas nuevas e ingeniosas como los procesos de tercerización”. Además de un creciente número de trabajadores informales, que si bien no llegan a las altas cifras de algunos países de América Latina, eran excepcionales en décadas pasadas.

En cuanto al desempleo las cifras proporcionadas por el Instituto de Estadística relevan los datos del área urbana y de poblaciones con más de 5.000 habitantes y la tendencia es a un crecimiento sostenido llegando en el trimestre móvil mayo - julio de 2001 al 15,6 % de la población económica activa, el “guarismo más alto de la historia del país”, comprendiendo aproximadamente unos 200.000 trabajadores. (Anexo II-1 y 2)

2.3. - Las modalidades de empleos que se generan.

Los cambios en el mundo del trabajo y la variedad de formas que adquiere el uso de la fuerza de trabajo por parte de las empresas y las diversas dependencias del Estado, hacen más vigente el concepto utilizado por Marx *de trabajo social combinado* cuyo resultado permite la reproducción del sistema.

Las formas contemporáneas de inserción laboral – sobre todo en países de América Latina – combinan el trabajo asalariado que sigue siendo predominante y en extensión, con formas nuevas de inserción que se asemejan a formas pre – capitalistas.

Según Palomino:

“En lugar de la destrucción de las formas ‘pre – capitalistas’, el capitalismo contemporáneo parece favorecer la reproducción de diversas estructuras y redes sociales, ‘colonizándolas’ a favor de su expansión”. (Palomino; 2000)

Esta afirmación del autor le lleva a sostener que “el capitalismo contemporáneo favorece la sujeción indirecta del trabajo al capital y desplaza las formas de sujeción directa del trabajo que prevalecieron en su origen” (Palomino, 2000) Independientemente de la justeza o no de la hipótesis a la que arriba el autor, aplicada a Argentina, América Latina y, según su opinión, también generalizable a los países de industrialización avanzada,

¹⁴ Idem

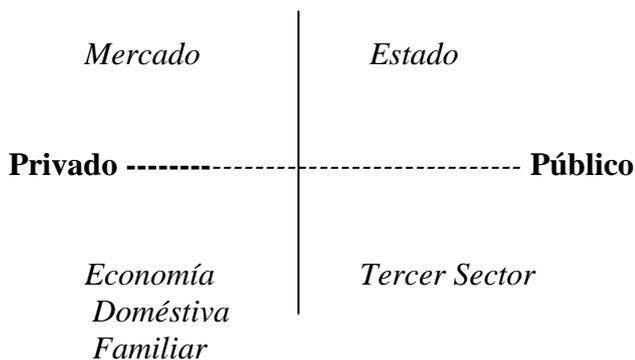
es importante rescatar la descripción de las distintas formas de empleo que se dan en el nuevo contexto mundial que parecen confirmar el concepto de Marx acerca del *trabajo social combinado*.

Según el esquema que presenta Palomino, el trabajo asalariado, (típico de la industria que, como expresa Marx, es “la subsunción real del trabajo al capital”), en el capitalismo contemporáneo “trasciende el orden privado y se extiende al sector público, mientras que por otro lado, coexiste con otras formas de intercambio por dinero, no salariales y con formas de intercambio no monetarias, o no exclusivamente monetarias” aclarando, sin embargo, que las fronteras “son permeables en varios sentido”. (Palomino, 2000: 193)

El Estado regula la relación salarial en el sector privado y a la vez sostiene, a través de regulaciones o transferencias por convenios, a muchas de las organizaciones del llamado ‘ Tercer Sector’. También incorpora trabajo a través de “formas mercantiles de prestación de servicio” tanto en empresas públicas como por medio de las tercerizaciones. Por otro lado las ‘organizaciones familiares’ forman parte del mercado y ‘ se incorporan a las mismas redes sociales que dan origen a muchas organizaciones del tercer sector’. El sector privado, a su vez, en muchas oportunidades sostiene a “cierto tipo de organizaciones del tercer sector”. Por otro lado, las organizaciones del ‘tercer sector’ no sólo “generan un volumen creciente de prestaciones destinadas a su intercambio en el mercado” no siendo exclusivamente un intercambio para satisfacer ‘necesidades sociales’. (Esquema I)

**Esquema I.-
Formas contemporáneas de inserción laboral.**

Relación salarial



Otras formas de Intercambio

Fuente: Palomino, Héctor. Op. Cit.

El autor describe las distintas relaciones de trabajo tomando la dimensión contractual y la organizativa que se consideran de utilidad para interpretar la descripción de los distintos usos de la fuerza de trabajo en el contexto de cambio del capitalismo contemporáneo tanto en las Empresas como en el Estado.

En lo contractual señala la necesidad de distinguir entre *la relación contractual de “dependencia” e “independencia”*: la primera refiere a la relación salarial y el vínculo es regulado por el derecho del trabajo, mientras que la independencia supone una relación entre iguales y su relación se dirige a una relación mercantil y está exenta de controles jurídicos de trabajo.

En lo organizativo distingue entre *subordinación y autonomía*: el carácter subordinado del trabajo es típicamente la inserción salarial del trabajo que está subordinado a las reglas de los que dirigen la organización y por otro lado la autonomía no supondría control ni supervisión en el proceso del trabajo sino que el trabajador sería evaluado por los resultados. En los cuatro campos de las combinaciones que establece Palomino se podría ubicar las diversas modalidades que adquiere el uso del trabajo. El siguiente esquema del autor entrecruza las variables por él analizadas:

Esquema II

	Organización	
Contrato	subordinación	autonomía
Dependencia	<i>Estable/protegido</i> T-r-a-b-a-j-o a-s-a-l-a-r-i-a-d-o <i>Inestable/precario</i>	<i>Variedades</i> subsunción formal del trabajo al capital Nuevas modalidades de gestión
Independencia	Sub -contratación	Prestación de servicios

Fuente: Palomino, Héctor. Op.cit

En primer lugar, la subordinación organizativa y la dependencia contractual del trabajo asalariado así como la mutación en las últimas décadas, ha segmentado este sector. Dichos cambios son analizados como el fenómeno de la precarización identificándola con la “perdida de estabilidad en el empleo” y la “desvinculación” de las prestaciones sociales; en el caso del Uruguay los seguros de desempleo y de salud, aportes jubilatorios, etc. A estas características las combina con la desocupación y sub ocupación creciente que “presionan los salarios a la baja” y profundizan el “deterioro de las condiciones de trabajo”. Al igual que Antunes, el autor visualiza una reducción de los trabajos estables – protegidos y un crecimiento de los precarizados e inestables. Esta

fragmentación en el mundo del trabajo asalariado se profundiza por las estrategias de flexibilización de las empresas – y del Estado – tanto en el contrato como en la organización del trabajo.

En segundo lugar, la independencia contractual y la subordinación organizativa da lugar a las subcontrataciones que es el mecanismo de “incorporación de trabajo a través de la mediación de otras empresas”. El trabajador tiene una doble subordinación a la empresa locataria y a la que lo contrata con la cual establece la dependencia. En este caso la demanda de trabajo es temporaria o zafral y puede procesarse una “cadena de subcontrataciones”. Se diferencia “un núcleo estable” de personal y una “periferia” de subcontratados.¹⁵

En tercer lugar, la combinación de independencia contractual y autonomía organizativa correspondería a lo que el autor denomina “prestación de servicios”, que aunque considera *término ambiguo* lo relaciona a la modalidad comercial de adquisición de trabajo como si fuera la adquisición de un bien no regulado por el derecho al trabajo sino por un contrato comercial, considerándolo como parte de la “estrategia de flexibilización laboral y mercantilización de las relaciones sociales”. Aquí se incluirían las modalidades de “contratación de profesionales”, “localización de obra” y por “cuenta propia”.¹⁶

Y, en cuarto lugar, la dependencia contractual y la autonomía organizativa incluiría “antiguas y nuevas prácticas de gestión en la organización del trabajo” desde “trabajo a domicilio” pasando por cualquier otro tipo de “trabajo a distancia” facilitado por el desarrollo de la tecnología, la acción de profesionales y la “transferencia de grados de autonomía” al personal de una empresa con las nuevas modalidades del toyotismo.

En el ámbito del estado, la redistribución de funciones administrativas, políticas y económicas desde el gobierno central o municipal al ámbito local, y que se visualiza como una oportunidad de participación y de control social, se entiende como el proceso de la *descentralización*. El traspaso de tareas del gobierno nacional al plano municipal y o a otras dependencias del Estado, así como del ámbito municipal en Montevideo a lo local y a las organizaciones de Sociedad es conceptualizado como un pasaje o articulación de actividades del ámbito de lo público estatal a lo público no- estatal y también, como el traslado de lo público – estatal a lo público – empresarial.

¹⁵ Sería el caso de empresas y de ONGs. En la búsqueda de opinión de profesionales uruguayos, se consulta a un abogado laboralista, que afirma: “De acuerdo a la construcción doctrinaria en el campo del derecho laboral, para definir la idea de contrato de trabajo constituye un elemento fundamental saber quién se apropia o se beneficia de la prestación de la fuerza de trabajo, así como quién ejerce el poder de dirección de las energías del trabajo. En este caso parecen coexistir tanto las empresas contratistas o las ONGs, como el destinatario final de la labor en cuanto sujetos de control y dirección del trabajo de estas personas. Eso determina una primera responsabilidad plena de la ONG y la empresa contratada, en cuanto empleador, y una segunda responsabilidad de carácter subsidiaria de la IMM que es en definitiva la que se beneficia de la prestación del trabajo” (Consulta a abogado laborista).

¹⁶ La misma fuente de consulta anterior, afirma: “Se da el caso de un contrato de arrendamiento de servicio como si fueran dos empresas independientes que lo regula el derecho civil y que constituye una de las formas más brutales de precarización laboral porque encubre a un verdadero trabajador subordinado tras la forma de un empresario independiente lo que le impide a ese trabajador percibir determinados beneficios de carácter irrenunciables y alimentarios fundamentales, tales como el derecho a la licencia, salario vacacional, seguro de enfermedad, aguinaldo, y todas las compensaciones que reciben los trabajadores en este caso de la IMM”.

A este proceso se le reconocen potencialidades democratizantes e incluso algunos autores señalan este aspecto como la distinción entre la descentralización impulsada por los planes neoliberales de aquellos ejemplos impulsados por la izquierda (Coraggio, J. L. 1991)

El desplazamiento de la producción de bienes y servicios desde el Estado a los sectores privados que generan las *privatizaciones*, (N^{xiv}) (Pastorino, Alejandra: 1999) es un proceso caracterizado como de traspaso al mercado competitivo, no monopolístico, de algunas de las funciones asumidas por el Estado.

De acuerdo a las precisiones que se han realizado sobre las limitaciones de la categoría de “sociedad civil” y el necesario análisis de su anatomía interna, sería justo plantear que las privatizaciones son un traspaso de funciones del Estado a la *sociedad civil empresarial*. Este proceso genera una *disminución de los empleos públicos* y no hay garantía ni demostración empírica que confirme que haya significado la creación del mismo número de empleos privados. Además, generalmente, se ofrecen con salarios más bajos y en peores condiciones producto de la desregulación del mercado de trabajo.

La transferencia de las responsabilidades ejecutivas de actividades desde los organismos centrales del Estado a la periferia “conservando la centralización normativa y administrativa” y “una excesiva centralización económica” sería en este continuo el proceso de la *desconcentración* de funciones que es la forma más común de grado de transferencia. Esta modalidad es el traspaso de funciones parciales de los organismos centrales a los periféricos y / o del Estado a organismos de la sociedad y, por sus características, según Pastorino, sería pertinente ubicarla en la concreción de los programas neoliberales. (Pastorino, Alejandra: 1999)

La modalidad de contratar y/o *conveniar* entre las organizaciones estatales y las empresas y ONGs que consisten en una articulación de funciones entre ambas que intervienen conjuntamente en la *formulación* de políticas, en la *gestión* y en la *evaluación* de los más variados proyectos sociales y de servicios, generarían los procesos de *tercerización* de funciones que se pretende distinguir de los procesos de privatización.

Los empleos generados por esta modalidad han sido, por un lado los ofrecidos a empresas unipersonales generando los Contratos de Obra y los ofrecidos por las ONGs que logran que sus “proyectos” sean aceptados por los organismos estatales y cuyas características han sido enumeradas: trabajo parcial, con bajos salarios, por cortos períodos, con menores beneficios sociales.

Retomando la conceptualización de las organizaciones no gubernamentales barajada, y si hubo persuasión acerca de la imposibilidad de un tercer sector independiente del capital, del mercado y del Estado, puede considerarse válida la incorporación de esta modalidad de articulación como una variante de las privatizaciones o de empresa mixta que asume políticas que el organismo estatal no acepta más responsabilizarse en forma exclusiva.

Entre todas las modalidades de empleo se destaca en los últimos tiempos las resultantes de las prácticas de *filantropía empresarial*, donde las empresas privadas intervienen con dinero, tecnología y ofrecen mano de obra en “proyectos comunitarios” a cambio de ciertas prerrogativas ofrecidas por los organismos del estado que generalmente tienen que ver con la exoneración de impuestos o rebajas de servicios públicos. Sin duda, como plantea Iamamoto sus objetivos tienden no sólo a hacer uso de los beneficios que tales actividades les conceden sino a mejorar su perfil social y sobre todo potenciar sus ventas. (Iamamoto: 1998) En la medida que el estado nacional o municipal a través de esta modalidad pretende alentar la creación de empleos, también pone condiciones que benefician a las empresas que ofrecen trabajo a los jóvenes de determinada franja etaria y con determinadas características.

Las estrategias de las “políticas sociales” y de “empleo” tanto en el ámbito nacional como municipal, en el marco contextual analizado, se caracterizan por establecer criterios de acceso selectivo o focalizado y no universal, con una cobertura dirigida hacia los sectores de mínimos ingresos.

Actualmente, las estrategias denominadas de empleo desde el Estado, poseen las mismas características de las políticas sociales públicas "asistenciales": focalizadas, precarizadas, tercerizadas, en la medida que se procesa el desmantelamiento del llamado "pacto keynesiano". Este buscaba alcanzar el “pleno empleo”, a través del Estado como principal empleador, el subsidio a la industria, los planes de inversión pública y la capacitación de mano obra calificada a través de programas centralizados. Y se pretende terminar con las "conquistas - concesiones" como son las garantías y derechos del trabajador, regulación salarial, los convenios colectivos, salarios indirectos, etc.

Las estrategias de creación de trabajo o empleo se dirigen en el país, de forma descentralizada, a la atención de sectores concretos, claramente delimitados y de forma transitoria. Ejemplo de esto lo constituyen los programas de inserción laboral de jóvenes en situación de pobreza -potencial mano de obra barata – y / o programas de capacitación y / o reconversión productiva destinados a trabajadores desocupados del sector formal también de forma transitoria y en seguro de paro, para lograr su reconversión y mantenerse a la espera de las demandas de las empresas que se llevan a cabo a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE).

Esta estrategia de promoción de empleo, asume una organización que tiende a reducir cada vez más la esfera pública estatal y que se traspasen al sector privado de las empresas mixtas, a la esfera privada "sin fines de lucro" o directamente a las empresas privadas, planteando su resolución en el mercado, de acuerdo a la oferta y la demanda.

Las fuentes de financiamiento para dichos planes sufrieron un cambio notorio: las políticas sociales, y con ellas los planes de empleo, dejan de ser financiadas por el Presupuesto Nacional y comienzan a serlo,

fundamentalmente a través del Estado, por el sector privado empresarial y por los organismos financieros internacionales que dictamina su destino hacia organizaciones no gubernamentales.

Las políticas sociales focalizadas, denominadas "políticas para pobres", son fundamentadas en la necesidad de compensar procesos de "exclusión", tendiendo a desarrollar algunas acciones que permitan la legitimación del orden vigente, la integración y el control social mínimo, garantizando estabilidad y gobernabilidad. Esa es la preocupación que expresa el documento del BID y PNUD, "no habrá gobernabilidad democrática sin la reforma social que proporcione integrabilidad y a la vez viabilice la nueva estrategia de desarrollo". (BID-PNUD: 1993)

Los cambios en la clase trabajadora que se produjeron producto de la reestructuración productiva capitalista y la reforma del Estado, las diversas modalidades de empleo que se generalizan así como el crecimiento del desempleo estructural, son visualizados por los gobiernos y los organismos financieros internacionales como "fatalidad" inevitable en la actual etapa del capitalismo que sólo podrá resolverse con "crecimiento económico". De lo que se trataría, según esta perspectiva, es de "compensar" las consecuencias negativas que puede traer aparejadas para la "gobernabilidad democrática". El interés del próximo capítulo es analizar a la izquierda, sus cambios y la perspectiva que asume ante este marco contextual.

TERCER CAPÍTULO

3. – Acerca de las mutaciones de la izquierda en el contexto nacional e internacional.

3.1. - La izquierda y sus referencias de clase.

En este capítulo se pretende avanzar en la comprensión del posicionamiento de la izquierda ante el mundo del trabajo en el contexto de transformaciones del capitalismo “globalizado”, tanto en el ámbito mundial como regional, así como de los procesos de Reformas de los Estados que han profundizado la flexibilización del trabajo y la transferencia de las responsabilidades sociales públicas estatales a las organizaciones de la sociedad, a la familia y al individuo.

El derrumbe de los Estados Burocráticos del Este, referente indiscutido hasta el 89-90 de la izquierda tradicional y de la mayoría de los partidos integrantes del FA así como la llamada “Crisis de alternativa” ante la hegemonía del “pensamiento único” neoliberal, interpela a los científicos sociales a ampliar el conocimiento de las izquierdas y de sus estrategias.

El análisis cobra importancia, porque ante la desaparición de esos estados, la socialdemocracia europea, portadora de *nuevas concepciones reformistas* en el marco de los regímenes democrático parlamentarios y el proceso de globalización del capitalismo, se convierte en el referente para muchas organizaciones de “izquierda” que procesan una rápida socialdemocratización, reivindicando los consensos interclases, el parlamentarismo y la “economía de mercado”.

P. Mauroy, presidente de la Internacional Socialista, decía en la reunión de la internacional realizada en Bs.As. en 1999:

"El mercado es indispensable. Los socialistas hemos cambiado con respecto a nuestras posiciones de los años 60 o 70. Aprendimos a tomar en cuenta a las empresas... No pensamos que las transnacionales sean la panacea, pero tomamos más en cuenta los imperativos de la productividad y competencia".¹⁷

El viejo reformismo se ha travestido de Tercera Vía en la teorización de A. Guiddens y sostenido políticamente por Tony Blair y Gerhard Schoroeder que postulan “un camino intermedio entre el neoliberalismo y la izquierda ortodoxa”.

"Daré por hecho que la 'tercera vía' se refiere a un marco de pensamiento y política práctica que busca adaptar a la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas. Es una tercera vía en cuanto a que es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo". (Guidens, A. 1999: 38)

¹⁷ Diario Clarín. 27-6-99.

A pesar de que la actual etapa de mundialización parece hacer más inviable las salidas reformistas que se apoyaban en economías cerradas, semiautárquicas y se basaban en las conquistas - concesiones en el marco del Estado – Nación de Bienestar, el reformismo se ha adaptado para sobrevivir. M. D' Alema, presidente de la Coalición El Olivo, y primer ministro italiano, decía en la reunión de la Internacional:

"El viejo ciclo estatalista terminó, junto con el taylorismo y el fordismo. Por lo mismo, creo que terminó el ciclo liberista del thatcherismo. Somos una izquierda que no propone ideas del pasado sino ideas nuevas." ¹⁸

Estas manifestaciones discursivas sin embargo no se corresponden con la realidad. Según Perry Anderson, las experiencias de los años 80 en Inglaterra bajo el gobierno de Thatcher, de Reagan en Estados Unidos, de Kohl en Alemania y luego en casi todos los países de Europa, lo que se manifestó "era la hegemonía alcanzada por el neoliberalismo como ideología. En un principio, solamente gobiernos explícitamente de derecha radical se atrevían a poner en práctica políticas neoliberales; después, cualquier gobierno, incluso los que se proclamaban de izquierda, podía rivalizar con ellos en celo neoliberal. El neoliberalismo había comenzado tomando a la socialdemocracia como su enemigo central, en los países de capitalismo avanzado, provocando una hostilidad recíproca por parte de la socialdemocracia. Después, los gobiernos socialdemócratas se mostraron más resueltos en aplicar políticas neoliberales." (Anderson, P. 1995-96). A estos ejemplos se agregan las experiencias en Japón, en los estados post- burocráticos del Este europeo, y los experimentos en América Latina comenzando por Chile y Bolivia en los 80 y generalizándose en la década de los 90 a través de las "políticas de ajuste" para enfrentar los déficit fiscales y cumplir con los servicios de la deuda externa.

Con respecto a las estrategias y la actuación de las izquierdas en los gobiernos locales en América Latina, algunos investigadores destacan que se les plantea la necesidad de demostrar su "realismo político", su "madurez y responsabilidad", la primacía de la "lógica de gobierno" sobre la "lógica de oposición" en un proceso de necesaria e imprescindible adaptación a los cambios procesados en el ámbito mundial y nacional para presentarse como fuerza política capaz de postularse para gobernar el país. Tal como plantea Goncalves Couto refiriéndose a la izquierda brasilera: si de lo que se trata para hacer "un buen gobierno" es "promover la acumulación del capital" – dilema reconocido por los autoproclamados "anticapitalistas" del PT-:

"Tal vez no haya mejor ilustración de lo que significa "hegemonía", y consecuentemente de cual es el papel del estado en un sistema capitalista. Ocupar el puesto de gobierno, o sea, la gerencia de la máquina del estado, es algo que no deja a su ocupante otra alternativa que no sea jugar el juego según las reglas que rigen para ese juego (...)Lo que cabe preguntarse es: ¿de qué manera?."(Goncalves Couto, C. 2000: 78).

Como lo señala Marcos Supervielle, si bien hace muchas décadas que la socialdemocracia se alejó del concepto de “luchas de clases” no había dejado de dar importancia a los sindicatos y por lo tanto, al trabajo. Sin embargo, señala el autor:

*“Hoy los teóricos de la “tercera vía” ya no se sienten obligados a hacer ninguna referencia al trabajo como categoría central en la organización de la sociedad, es más, prácticamente no lo mencionan. Es necesario reconocerle a la socialdemocracia haber realizado ese proceso consciente y explícitamente”. El “temor” de Supervielle es “que de una forma más confusa y casi no consciente, la izquierda uruguaya esté en ese mismo proceso”.*¹⁹

3.2. - La metamorfosis de la izquierda frenteamplista. –

Con respecto a la izquierda tradicional en Uruguay, en primer lugar, se comparte la caracterización que Juan Rial realizara de la acción del movimiento sindical uruguayo y la izquierda a la salida de la dictadura, como de “integración negativa” por “mantener como meta retórica y discursiva, el cambio radical, pero adoptando constantemente una práctica reformista y negociadora” (Rial, Juan: 1985). El Frente Amplio pasó luego a un proceso cada vez más progresivo de “integración positiva” (Filgueira, F. Revista C. P. 14) de cohabitación en el poder institucionalizado (integración a los Entes del Estado, gobierno de la Intendencia), siendo igualmente visualizado con esperanza e ilusión por un número creciente de adherentes como la perspectiva de cambio frente al desprestigio de los partidos tradicionales y sus políticas abiertamente neoliberales.

El crecimiento constante del Frente Amplio se da en un contexto mundial desfavorable a las posiciones de una izquierda antisistémica, en medio de una ofensiva ideológica, económica y política de las concepciones liberales, en el marco de las transformaciones del capitalismo globalizado y los cambios estructurales producidos en las últimas décadas en el país, producto de la regionalización de la economía así como en una situación de retroceso de la movilización y la sindicalización de los trabajadores.

Se parte del supuesto que la capacidad de adecuación - acomodación de la coalición frenteamplista a la nueva realidad nacional y mundial, favoreció su crecimiento a partir de la salida de la dictadura. *Y que sólo se puede entender que el descalabro de la izquierda mundial no haya afectado al crecimiento del Frente Amplio post - dictadura porque éste procesó una múltiple mutación identitaria.*²⁰ Desde componentes esencialmente

¹⁸ Buenos Aires. Página 12 del 27-6-99.

¹⁹ Supervielle, Marcos *La izquierda y el trabajo, el trabajo de la izquierda*. En Escenario 2: Revista de Análisis político. Año 1 N° 3. Montevideo. Diciembre 2000. Pág. 41. En una llamada de este artículo, el autor aclara: “Se puede ver que Anthony Guiddens, en *La tercera Vía, La renovación de la socialdemocracia* (Ed. Taunus, 1999) presenta como los principales dilemas de la sociedad actual a la globalización, el individualismo, la izquierda y la derecha, etc., y no menciona ni al capital ni al trabajo en toda la obra”.

²⁰ Se reconocen como componentes de la identidad partidaria: en *primer lugar*, su praxis –su actividad teórica – práctica; en *segundo lugar*, sus intereses económicos, políticos y, en *tercer lugar*, su tradición.

ideológicos y programáticos pasó el predominio de referentes emocionales, afectivos, fácticos y culturales. Se produjo además un abandono, por parte de sus dirigentes, de puntos programáticos que en el pasado eran identificados con la izquierda clásica: dejó de hacer referencia al rechazo de los acuerdos con el FMI, BM, BID que cuestionaban la soberanía nacional; a la deuda externa; la reforma agraria; la identificación con la clase trabajadora; etc. - por nombrar sólo algunos.²¹ Han quedado en el olvido para el Frente Amplio elementos que identifican a muchos de los partidos componentes con “la lucha de clases”, el internacionalismo, la defensa de los derechos humanos. La génesis de esta tradición tuvo como puntos nodales las luchas obreras clasistas, la organización sindical y política de los años 60 y principios de los 70, la Huelga General del 73, se nutrió luego en la resistencia a la dictadura, con sus presos, sus muertos, sus desaparecidos y que tuvo su expresión en la lucha por la “amnistía general e irrestricta”. También se procesa un cambio desde el punto de vista organizacional. Lejos de las potencialidades que tuvo en su origen como fuerza movilizadora de participación de miles de trabajadores en sus Comités de Base, desde hace tiempo se convirtió en una fuerza electoral, cuya mayoría de militantes y adherentes se nuclean, casi exclusivamente, durante las campañas electorales.

Esa tradición fue racionalmente reelaborada por los cuadros dirigentes de tal forma que, muchos de los elementos que la caracterizaban, fueron desplazados de los discursos, aunque sigan vivos en muchos de sus adherentes y/o algunos de las organizaciones que lo componen.

El proceso de "tradicionalización" y "socialdemocratización" de la organización, de agiornamiento a imagen y semejanza de los partidos Nacional y Colorado, que la convirtió en un típico partido cach all, con el abandono de los clivajes en la clase obrera aportados por algunos de sus partidos componentes y algunos elementos antisistémicos que lo caracterizaban en la primera etapa, colaboró para su crecimiento "continuo y sostenido", pero sin contenidos de clase. A pesar de su composición policlasista desde el origen (independientemente que entre sus componentes existen partidos de tradición obrera) en la última década, el F.A. hizo los mayores intentos y logró el carácter de "atrapa todo". Es un fenómeno de adaptación paulatina a la democracia liberal representativa que, eliminando las vertientes históricas de algunas de sus organizaciones componentes como "representantes de la clase" trabajadora, fue procesando la apelación a la "ciudadanía" en general.

La sola mención en el pasado no demasiado lejano, sobre la posibilidad de que un intendente freteamplista contratara obreros en medio de una huelga o impusiera condiciones al sindicato para realizar medidas de luchas, era totalmente impensable para la mayoría de sus adherentes. Más aún lo era, que desde la Intendencia gobernada por el Frente Amplio se solicitara la intervención de la policía en un conflicto con sus trabajadores. Sin embargo, en 1999 y en 2000 ha sucedido en Montevideo durante el gobierno del Intendente Arana.

²¹ Ver para cambios programáticos del F.A.- Yaffé, Jaime "Tradicionalización del Frente Amplio 1984-1999". Monografía final de Licenciatura de Ciencia Política. Noviembre de 1999.

El proceso de "renovación - adaptación" del Frente por parte de la dirigencia que reformuló su identidad, tanto de sus componentes ideológicos como tradicionales son la base de sustentación del crecimiento sostenido de la coalición, no obstante el reconocimiento de la existencia de variables contextuales e intervinientes, como lo son: la crisis económica y social iniciada a mediados de los 50 con la quiebra del modelo sustitutivo de importaciones; las políticas económicas aplicadas por la dictadura militar y por los distintos gobiernos; el desprestigio de los partidos tradicionales en un sector importante de la población; las ilusiones y esperanzas en el cambio; la caída de los Estados burocráticos del Este y las transformaciones de la clase trabajadora.

La percepción de la organización como "radical", "opositora", representante de la "lucha popular", de "enfrentamiento a los gobiernos tradicionales", "antimperialista"- ha sido reelaborada por los dirigentes que cumplen el papel de transmisores de "una visión" nueva y moderada del Frente.

Desde el apoyo a los Comunicados 4 y 7 de las FFAA en 1973, el Pacto del Club Naval en el 84, la política de concertación, la formulación y el uso descompensado de la dualidad "negociación - movilización" enarbolada desde el inicio de la transición, el objetivo explicitado de "gobernar para todos los montevidianos", la cohabitación con el gobierno nacional desde la intendencia de Montevideo- donde vive la mitad de la población del país -, el relacionamiento directo con los representantes de los organismos internacionales como el FMI, BID, etc., son todas prácticas que se han incorporado a la "corta" historia frenteamplista.

Los dirigentes pretenden, y en los hechos han logrado demostrar - con los parámetros democráticos tradicionales del conjunto de las fuerzas políticas del país- tener una imagen de "izquierda menos ideologizada" (con "nueva" ideología), "partido serio" (previsible), "capaz de gobernar" (no antisistémico), "interlocutor válido" (confiable) y "legítimo" (afirmado en el sistema democrático liberal), tal como lo semantizan los partidos de "vieja " tradición en el país. Imagen ésta, reconocida desde las diversas vertientes del sistema político uruguayo independientemente que los intereses del sistema tengan otros representantes genuinos de vieja tradición en el país.

3. 3. - La cultura de gobierno.

El ejercicio gubernamental en Montevideo por tres períodos consecutivos (1990-1994-2000) y la posibilidad de acceder al gobierno del país plantean las condiciones para crear la llamada "cultura de gobierno" que se iría forjando como parte de la tradición frenteamplista re - elaborada, esta sí "vívida y sustantiva" por los cuadros dirigentes, sobre la que se erige ya "una sistemática de naturaleza ideológica" -a decir de Romeo Pérez.- que sin ser "totalizante" aún (dada las contradicciones internas) ha sido "orientadora de la acción", a pesar que "una

densa corriente de memorias perduren” en la base, produciendo igualmente "trabas" inevitables, "parálisis" y rupturas, aunque la mayoría de ellas se hayan contenido en su interior.²²

Así, en su programa, no hay ni una sola referencia a la estrategia de las luchas del movimiento obrero, otrora referencia obligada de los partidos componentes del Frente Amplio. Ni una sola referencia a la solidaridad internacional con los pueblos que luchan contra el imperialismo ni al “internacionalismo proletario” que pregonaban algunos de los partidos componentes. Los organismos internacionales como el FMI, B.M. etc. habrían cambiado tanto que es posible negociar con ellos garantizando la soberanía nacional del país. No existe desde hace tiempo en su programa ni el no pago de la deuda externa, ni la reforma agraria, ni la nacionalización de la banca y el comercio exterior, menos aún algo parecido a la estrategia de luchar por una sociedad sin explotados ni explotadores, fórmula sostenida por el movimiento obrero organizado, y apoyada en el pasado por las organizaciones de izquierda componentes del Frente Amplio.

La búsqueda de un espectro más amplios de adhesiones a través del Encuentro Progresista dio sus frutos en el plano electoral; el alto porcentaje de votación conquistado en las últimas elecciones en Montevideo y en los departamentos del interior, lo verifican: obtiene la mayoría de votos en los departamentos de Canelones, Maldonado y Paysandú, además de Montevideo. La profunda tradicionalización y socialdemocratización procesada se expresan en una clara "adhesión al pacto democrático en sus diversas proyecciones".²³

Hasta qué punto la profusa corriente de memorias colectivas ha sido conscientemente cambiada hasta hoy y cuánto podrá ser olvidada o recuperada en el futuro, es algo que difícilmente pueda cuantificarse y predecirse. Pero lo que sí es importante reconocer es que existió un retroceso en la conciencia solidaria, clasista e internacionalista que amplio sectores de frenteamplistas conservaban independientemente de que la dirección apostara a “hacer política de una manera en la que otras capas, otros sectores, otros actores de la realidad política uruguaya vean nuestra disposición a abrirnos a acordar posiciones”.²⁴

²² Se hace referencia a las reflexiones de R.Pérez en cuanto a la reticencia a la tematización de las tradiciones por parte de la izquierda. *"No basta, por supuesto, a dichos efectos la mera observación de los aniversarios, o la frecuente mención de los "x años de lucha" acumulados por una organización dada; La evocación debería ser vivida y sustantiva (de un curso histórico, del país y del agente de que se trate) y sobre ella debería erigirse una sistemática de naturaleza ideológica (totalizante y orientadora de la acción)."* Y en cuanto a los grupos que conforman el Frente Amplio agrega: *"...múltiples circunstancias sugieren que en la base de esos grupos una ya densa corriente de memorias simbólicas (más otra correspondientes a la coalición nombrada) perdura, a pesar de la escasez de alusiones por parte de los dirigentes. Reside allí, de valer la observación que expresamos, un desajuste crítico de identidad y discursos, de fundamento de las directivas y fundamento de las movilizaciones. No reelaborar conscientemente el propio cúmulo de tradiciones produce riesgos adicionales, de incompatibilidad del mismo con las políticas que se vayan elaborando, y por ende, trabas intrínsecas, parálisis."* Romeo Pérez. La izquierda en la fase post-autoritaria. Pág. 142- 143. -

²³ Expresión utilizada por R.Pérez.

²⁴ Astori, Danilo.- declaraciones con relación a la importancia de fortalecer al Encuentro Progresista.Revista Posdata 4-09-98. -

En la propuesta del “Plan de Contingencia ante la Emergencia Social” hecha pública en junio de 2001, los dirigentes reconocieron que las medidas que allí se impulsan suponen la aplicación de políticas asistenciales por parte del Estado, algo que siempre “abominó la izquierda”.

Se trata de “medidas que contribuyan a asistir focalmente a los sectores más vulnerables y castigados de nuestra sociedad. Y probablemente, y con razón, algún oyente se estará preguntando cómo es posible que proponamos políticas de asistencia cuando históricamente la izquierda uruguaya ha criticado las políticas asistenciales. Ante tal pregunta, legítima y respetable, nuestra respuesta es bien concreta: nunca antes como ahora ha habido tantos uruguayos en situación de pobreza y marginalidad social” sostuvo el 6 de junio, el presidente del F.A. Tabaré Vázquez en su audición de Radio Centenario. Proponer estas medidas “es un símbolo de madurez de la izquierda”, afirma otro de los dirigentes de la coalición.²⁵

Este proceso de socialdemocratización que ha vivido la izquierda tradicional nucleada en el Frente Amplio lleva a plantearse el interrogante de cómo asume el problema del trabajo desde el gobierno de la IMM. , cómo se expresa el desclivaje de clase en el tratamiento del empleo y cómo realiza el abordaje del creciente desempleo. Para ello es fundamental el análisis de los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte del gobierno municipal. Ese es el tema que encara el próximo capítulo.²⁶

²⁵ Semanario Búsqueda.- 7 de junio de 2001. -

²⁶ En el marco del actual debate de Revisión ideológica en el Frente Amplio, a mediados de setiembre en el local de la Lista 2121 se realizó un Taller “Sobre relacionamiento entre la Fuerza Política y los funcionarios. En la apertura de dicho taller la directora de la Intendencia, Hyara Rodríguez expresó: “ Hay que tomar los conflictos como naturales. El Frente Amplio se prepara a enfrentar a los trabajadores del Estado”. (Según informante calificado presente en el taller)

CUARTO CAPITULO

4. - Las opciones de la Izquierda. Acerca de los distintos usos de la fuerza de trabajo en la IMM 1995-2001

En este capítulo se presenta una descripción de los distintos usos de la fuerza de trabajo en un intento comparativo que permite percibir las características de los empleos ofrecidos, directa o indirectamente por la IMM, y las diferencias más sobresalientes de las diversas modalidades.

Se hace referencia al análisis de **los funcionarios estables**: su número, composición, ingreso y egresos, etc. Se toma como referencia los datos sobre los empleos estables en la IMM al inicio de la administración del Frente Amplio en 1990 y se analiza el proceso de reducción de la plantilla en el período 1995-2000, así como las cualidades del empleo municipal.

En segundo lugar se toma el caso de **los contratados** que tienen una variedad de manifestaciones, desde los contratos directos que son “cargos políticos de confianza”, pasando por los “contratos de obra” y subcontratos, hasta aquellos funcionarios interinos que ingresan por concurso y están en transición hacia la presupuestación.

En tercer lugar las pasantías en sus dos modalidades: los empleos ocupados por los trabajadores **becarios** que realizan pasantías producto de los convenios con la Universidad de la República: su número y condiciones laborales. Y la modalidad de los empleos generados para **los jóvenes** que realizan tareas consideradas “municipales” producto de la transferencia de funciones hacia la sociedad **a través de los convenios de trabajo con las ONGs**, así como los que participan de los programas de promoción de empleo juvenil y primera experiencia laboral.

En este marco de transferencia de funciones a las Sociedades civiles se menciona la **modalidad de trabajo voluntario** ofrecido por la IMM enfocado a la lucha contra la pobreza.

4.1. – Una visión general de los empleos ofrecidos.

De acuerdo a los datos cuantitativos recogidos, a diciembre de 1999 la IMM ofrecía empleo, directa o indirectamente, a la siguiente cantidad de trabajadores distribuidos según una clasificación en trabajadores permanentes presupuestados y no permanentes: no presupuestados, becarios y tercerizados:

CUADRO I

Cantidad de personal contratado directa o indirectamente por la IMM en 1999

<i>Permanentes Municipales</i>	<i>No Permanentes Municipales</i>		<i>Externos- tercerizados</i>
<i>Presupuestados</i>	<i>No Presupuest. Contratados</i>	<i>Pasantes- Becas</i>	<i>Convenios con ONGs</i>
<i>Todas las categorías</i>	<i>Con y sin categ.</i>		
8.607	1.046	288	724

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Departamento de Recursos Humanos y Materiales de la IMM y datos estimados sobre becas y jóvenes contratados por ONGs del Informe El Empleo Juvenil en la IMM - 1995-1999(Rodríguez, J.M.; Lournaga, M.E. y Garcé,A.)

Tomando en cuenta los elementos recogidos y las entrevistas realizadas, a continuación el Cuadro II presenta la diversidad de condiciones laborales y las características de los empleos ofrecidos por la IMM que colaboran en definir la calidad de los mismos.

Se realiza la distinción entre empleos municipales estables y permanentes – en los distintos escalafones- y los empleos no estables ni permanentes discriminando aquellos considerados directamente municipales de los que no lo son.

Se seleccionan las dimensiones ²⁷ que se consideran relevantes en cuanto a las condiciones laborales de las diversas modalidades: edad promedio, experiencia anterior y nivel educativo, horas extras ofrecidas, salario promedio, beneficios funcionales e incentivos económicos, capacitación ofrecida, tareas que realiza de acuerdo al escalafón, tecnificación del trabajo, tipo de contrato existente y modalidad de promoción.

²⁷ Se toma en cuenta algunas de las dimensiones estudiadas por la Licenciada Patricia Davolos –CONICET / FLACSO: “La naturaleza de las nuevas relaciones contractuales y la estrategia de las empresas. El caso de las telecomunicaciones: ¿modernización o regresión? En “La otra cara de las telecomunicaciones: La situación de los trabajadores telefónicos”. Cuadernos del Taller de Estudios Laborales. Mayo 2001. Buenos Aires. Argentina.

CUADRO I
CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO OFRECIDO DIRECTA O INDIRECTAMENTE POR LA IMM

	TRABAJADORES ESTABLES PERMANENTES MUNICIPALES	TRABAJADORES NO ESTABLES NI PERMANENTES			
		MUNICIPALES		NO MUNICIPALES TERCERIZADOS	
		CONTRATADOS Individuales	PASANTÍAS BECAS	CONVENIADOS ONGs	PRIVATIZADOS empresas
EDAD PROMEDIO	46,11 años	<35 sector ob. < 45 técnicos	18 a 25	16 a 29	<30 años
EXPERIENCIA ANTERIOR NIVEL EDUCATIVO	Carrera administ > PRIMARIA Y SECUNDARIA	Con exp. Anter. Profesionales Administrativos Técnicos	Sin experiencia Estud. Univers.	Sin experiencia P rimaria compl. E incompleta. Secundaria incomp.	Sin experiencia P rimaria
EXTENSION DE LA JORNADA DE TRABAJO	> 6 horas 4 horas Profes.	6 horas 4 horas	6 horas	5 y 6 horas	6, 8 y más H régimen de pique
HORAS EXTRAS	Ofrecen selectivamente A COBRAR A franquear	Ofrecen Selectivamente A COBRAR A franquear	Ofrecen selectivamente	No ofrecen	Ofrecen selectivamente Tiempo simple
SALARIO PROMEDIO	Promedio 5.500 a 21.600 * adiciones al básico	Salario básico Sin compensación	Grado I – 30 horas	3 salarios mínimos 4 salarios mínimos	Aprox. Básico de 1080 a 2400
BENEFICIOS FUNCIONALES	Seguro de Salud Familiar Salario Vacacional	Seguro de Salud Familiar			
INCENTIVOS ECONÓMICOS	Compensación Unificada * Comp. especiales =/	No recibe	NINGUNO	NINGUNO	NINGUNO
CAPACITACION	Se ha capacitado en atención cliente, y específico en tareas.	Se ha capacitado A administ. A obreros fuera horario	Capacitación anterior	Orientación laboral Capacitación específica para tareas manuales	Sin capacitación
TAREAS DE ACUERDO AL ESCALAFON	Se tiende a más de una tarea y posibilidad de cambio	Se tiende a más una tarea 60 func. /96 Polifuncionales	Se tiende a más De una tarea Posibilidad de cambio	Variedad de tareas En rotación De los proyectos	Flexibilizadas
TECNIFICACIÓN DEL TRABAJO	Se ha Computarizado. Se ha Tecnificado parcialmente el T. Manual	Se ha Computarizado Se ha tecnificado parcialmente	Se ha computarizado	Se educan en técnicas manuales	Sin tecnificación.
TIPO DE CONTRATO	INAMOVIBLES ESTABLES Derecho público	Candidatos a ser presupuestados. No previstos	ZAFRALES: CONVENIO UNIVERSID. 6 m a 1 Año	TEMPORARIO INESTABLE CONVENIO ONGS Derecho privado sin f/lucro	INESTABLE DERECHO PRIVADO
PROMOCION	SIN PROMOCION EN 10 AÑOS Se realizaría evaluación	SIN PROMOCIÓN	S IN PROMOCIÓN	SIN PROMOCION	S I N PROMOCION

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos relevados en Informes, anuarios y Presupuesto de la IMM, Informe sobre Empleo Juvenil (Rodríguez, Lournaga y Garcé), entrevistas a informantes calificados.

El análisis de estas dimensiones de los empleos ofrecidos será el objetivo de este capítulo.

4. 2. - El movimiento de funcionarios.

El número de funcionarios, según informes de la IMM, pasó de 12.500 trabajadores en 1990, a 10.000 en 1996, llegando a 9.653 diciembre de 1999²⁸ y sumaban 9.446 a octubre de 2000.²⁹

Los datos procesados por el Departamento de Recursos Humanos y Materiales en Informe especial 1999³⁰ (Anexo I) muestra la evolución del número de funcionarios en el período 1995-1999 y cómo la plantilla disminuyó en 1.403 funcionarios en el quinquenio.

La cantidad de funcionarios sufrió ese decremento al término del período, pero hubo años de ingresos (1997) y de egresos (1996) significativos. (Anexo II). -

De acuerdo a los datos de la Intendencia la cantidad total de ingresos y egresos en el período, desagregados por sexo fue la siguiente:

CUADRO III
Movimiento de ingreso y egreso de funcionarios 1995-99

	<i>Ingreso</i>	<i>Egreso</i>
FEMENINO	291	430
MASCULINO	617	1731
	908	2131

Fuente: de acuerdo a Informe 1999 de la IMM

La importancia de la comparación entre ingresos y egresos sólo es válida en términos globales y aproximados pues hay que tener en cuenta que se incluyen los contratos zafrales como el caso de los guardavidas, docentes, profesores de educación física, etc. Lamentablemente la falta de desagregación del total no permite visualizar con exactitud cuántos son los trabajadores estables que han ingresado y egresado de la IMM en el período y cuántos contratados zafrales lo han hecho. Sin embargo, puede concluirse que la mayoría de los ingresos en el período forman parte del número de contratados porque cuando el funcionario ingresa, lo hace en esa categoría hasta una nueva presupuestación que en algunas oportunidades ha demorado años.

El Informe de 1999 aclara que el movimiento de enero de 1996 en cuanto a los egresos, se debe fundamentalmente al ofrecimiento de Retiros Incentivados, y entonces puede concluirse que los que se retiraron ese año, fueron mayoritariamente trabajadores estables de años de labor en la IMM, porque en esa oportunidad eran los únicos que podían aceptar esa variante de retiro.

De acuerdo con la estrategia de las autoridades de la IMM de reducción del personal estable, en la aprobación del presupuesto quinquenal 2001-2005 se reitera la resolución de alentar los retiros incentivados para funcionarios

²⁸ IMM. Informe anual 1999. Sistema de Recursos Humanos. Departamento de Recursos Humanos y Materiales.

²⁹ IMM. Datos de 2000 de Departamento de Recursos Humanos y materiales.

³⁰ Informe 1999. Departamento de Recursos Humanos y Materiales- División Administración de Personal. Nodo Informativo de recursos Humanos y Materiales. IMM.- Ver Anexos.

presupuestados o contratados (agregándose esta vez a los contratados, no contemplados en el proyecto presentado por el Ejecutivo Comunal a la Junta Departamental).

Por otro lado, el alza que se produce en agosto de 1997, se debe esencialmente al ingreso de personal para Barrido seleccionado por medio del régimen de sorteo, y para los CCZ, seleccionados por concurso. Se podría concluir que, en los años considerados 1995-1999, la diferencia de cargos entre egresos e ingresos corresponde, en la mayoría de los casos, a puestos de trabajo estables de la IMM. Y en segundo lugar, fueron puestos de trabajo perdidos en la IMM dado que la mayoría de las vacantes no fueron cubiertas y a esta razón fundamental se debe la disminución del total de funcionarios en el período analizado, aunque a los mismos habría que agregar los causados por renuncia, jubilaciones o deceso del funcionario.

De contar con datos precisos sobre las tareas que desempeñaban y quiénes las cubren hoy, ayudaría a distinguir cuáles han sido transferidas a organizaciones de la sociedad, ONGs o empresas privadas, o cuáles fueron cubiertas por otros funcionarios municipales flexibilizando su labor. Según la opinión de informantes calificado:

“Muchos servicios que la Intendencia pretende llevar adelante no puede hacerlo porque no tiene personal para prestarlos.(...) el número de funcionarios bajó. No se toman trabajadores municipales, no se aumenta la plantilla, hay necesidad de atender demandas, esta es una de las razones por los cuales se lleva a cabo la política de convenios con ONGs” (Entrevista a informante calificado. Mando medio de la IMM. 2001).

“Lo que la administración nos pide siempre es que cuando vamos a encarar algún proyecto de rehabilitación de algún espacio en la zona, tratemos de gestar la coordinación público privada.” (Entrevista a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001).

Además, es importante destacar que hubo una demanda de trabajadores para la división limpieza que no se corresponden con el perfil mayoritario de los egresos del período. Por otro lado, y contradictoriamente, se dio en el quinquenio un egreso considerable en el área de limpieza reduciéndose el personal de 2.450 operarios (520 de ellos recolectores) a 1.164 (350 recolectores) según datos barajados por los trabajadores organizados en ADEOM.-

O sea que puede inferirse que hubo un ingreso importante en el año 1997 en el sector limpieza pero a su vez, ha sido una boca de constante salida no sólo utilizada para lograr el traslado hacia otras áreas, pues es visualizada la labor como desacreditada socialmente, sino que además, llegan a egresar de la municipalidad frente a las dificultades de cambiar de escalafón en la Intendencia y/o ante nuevas posibilidades externas.

La disminución de funcionarios estables siguió en el año 2000, según datos relevados en octubre de ese año el número de funcionarios activos presupuestados y contratados fue el siguiente:

CUADRO IV

Cantidad de personal presupuestado y contratado (octubre 2000)

<i>Personal presupuestado activo</i>	8.433
<i>Personal contratado activo</i>	1.013
<i>TOTAL</i>	9.446

Fuente: IMM

La distribución de funcionarios por departamento en el año 1999 y que se mantiene como tendencia en el 2000, confirma un traslado y probable ingreso considerable de funcionarios a departamentos creados por la administración de acuerdo a las políticas impulsadas. Los que concentran más personal en ese año son: el Departamento de Descentralización con 2.593 funcionarios, (26.9% del total) y el Departamento de Desarrollo Ambiental con

1.645 funcionarios, (17,0 % del total), reuniendo entre ambos el 44 % del Total de la Plantilla de Personal de la IMM que estaban distribuidos en 11 Departamentos durante el período analizado.

4.3. - Características de los empleos estables.

En cuanto a la edad promedio de funcionarios municipales para el mismo año demuestra que el alto promedio de edad es un hecho indudable incluso con una tendencia a aumentar de acuerdo a los datos de años anteriores. (Cuadro V) En este sentido es semejante al resto de la administración pública.

CUADRO V

PROMEDIO DE EDAD Y CANTIDAD DE FUNCIONARIOS.- 1996-1999. – DICIEMBRE 1999

	1996	1997	1998	1999
Promedio Edad	44,66	44,37	45,51	46,11
N ^a funcion.	9.924	9.934	9.780	9.653

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe 1999 de la IMM

Los menores de 40 años suman **3.205** en 1999 y entre ellos apenas 917 son menores de 30. Los de la franja etaria 40-49 años se elevan a **2.778** funcionarios. Y los mayores de 50 suman **3.670**.

La estrategia de la administración para los ingresos de funcionarios fue alentar que se trataran de menores de 35 años. La cantidad de funcionarios mayores de 50 años tiene importancia pues, de acuerdo a su edad, tienen la jubilación planteada en el próximo quinquenio o en la próxima década, independientemente que opten o no por el ofrecimiento del “retiro incentivado”. Analizando su distribución por tramo de edad y sexo de acuerdo al Cuadro VI, se visualiza que el 38 % de los trabajadores municipales tiene planteado su egreso por causal jubilatoria en ésta o en la próxima administración.

CUADRO VI
CANTIDAD DE FUNCIONARIOS MAYORES DE 50 AÑOS DISTRIBUIDOS
POR SEXO (1999)

	50-59	60-69	70-99	Total	T. Func	% > 50
FEMENINO	547	247	3	797		
MASCULINO	1750	1115	8	2873		
	2297	1362	11	3670	9.653	38%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Informe 1999.

Teniendo en cuenta la política promovida por las autoridades en 1996 y las disposiciones contenidas en el Presupuesto aprobado en el primer semestre de 2001, la propuesta de los retiros incentivados es la estrategia privilegiada por la administración para lograr el objetivo expreso de reducir la plantilla de Personal. En esta oportunidad la medida plantea nuevas condiciones para que el personal opte por esa modalidad, garantizándoseles a los *funcionarios presupuestados y contratados con causal jubilatoria* a través de la IMM y durante dos años la diferencia entre el salario que percibe y la jubilación que le corresponde según los cálculos del Banco de Previsión Social. El incentivo consiste en esta oportunidad en un “subsidio mensual equivalente al 40% del sueldo nominal” durante 36 meses si el funcionario tiene hasta 67 años y durante 24 meses hasta los 70 años si tiene 68 cumplidos a los 90 días del decreto.

La modalidad de “retiro incentivado” se extiende a “*funcionarios presupuestados con más de 10 años de antigüedad y 45 años de edad sin causal jubilatoria*” pertenecientes al *Escalafón Obrero, Carreras auxiliar atención al público y apoyo y Vigilante/sereno*. El incentivo consiste, en este caso, en “15 meses de sueldo nominal pagaderos en un solo acto, sumado a la cuota de seguro de salud, que percibía estando en ejercicio durante los 24 meses siguientes a la renuncia”. Es importante destacar los escalafones que entran en esta disposición que llevaría a una disminución del personal obrero y administrativo.

De acuerdo a los datos hechos públicos a la prensa en agosto de 2001 aproximadamente 400 funcionarios se acogieron al retiro incentivado presentando su renuncia a la fecha y, según las noticias difundidas, habrían excedido en 100 los estimados por las autoridades. Sin embargo, y de acuerdo a datos de informante calificado de la IMM no habrían llegado a 350 los anotados a estudio y este número estaría lejos de lo “esperado por las autoridades”. Las razones le parecen obvias:

“Por problemas económicos. Hicieron cálculos y no les convenía. Fijate que por 36 o 24 meses recibirían la sobrecuota mensual, ni siquiera la reciben entera y después qué... la jubilación es una miseria, la gente aguanta todo lo que puede físicamente” (Entrevista a informante calificado de la IMM. Setiembre 2001)

Para el tema en investigación interesa la estrategia de las autoridades sobre los puestos de trabajo que quedarían vacantes producto de las jubilaciones previstas y de los “retiros incentivados” que se alientan. De seguir la política aplicada hasta ahora, es de prever que esos puestos de trabajo *no se cubrirían con nuevos funcionarios estables en la IMM*. Así lo confirma la declaración de la directora de Recursos Humanos y Materiales, Hyara Rodríguez:

“Difícil” que se contraten más trabajadores, *“como estamos entrando en la etapa de aplicación de promociones y ascensos por concurso, si quedan lugares libres se llenarían con los trabajadores que ya están”*. *“Estamos hablando de personas que ya tienen causal jubilatoria (...) por lo que, si estamos en la categoría obrera difícilmente sean imprescindibles”*. Aunque *“hay que estudiarlo”*, dice. (La República 9 de agosto de 2001: 8)

El Nivel educativo que se exige para los ingresos, con excepción del personal obrero, es haber aprobado el ciclo básico de Enseñanza Secundaria. Por otro lado hubo ingresos de profesionales y técnicos. Un ejemplo significativo, la mayor cantidad de profesionales ingresados fue Asistentes Sociales desde la primera administración del Frente Amplio, completando una plantilla de 90 funcionarios en el área.

La jornada de trabajo desde 1990 se redujo de 7 a 6 horas para los funcionarios administrativos y obreros y a 4 horas para los profesionales. En la administración anterior, al inicio del período democrático, se había reducido de 8 a 7 horas la jornada laboral.

Sin embargo, la jornada laboral se extiende en la medida que el sistema de las horas extras, consideradas necesarias por la administración para cubrir el servicio, aumentan considerablemente en el período analizado. El sistema contempla horas extras a pagar y horas extras a franquear.

La evolución de las horas extras a pagar en el período (1995-1999) muestra que, aproximadamente en promedio mensual, un tercio del total del personal las realizaban (Cuadro VII), y en un número menor las horas extras a franquear (Cuadro VIII) llegando en 1999 a un promedio de 40 horas extras a pagar y 21 horas extras a franquear por funcionarios que las realizaron (Cuadro IX y X), equivalentes en algunos casos al 50 % del salario nominal y/ o provocaban la ausencia de personal que franqueaba sus horas.

CUADRO VII

Promedio de funcionarios por mes con horas extras a pagar en cada período.

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Cantidad de funcionarios</i>	3.145	3.156	3.344	3.669	3.523

Fuente: Informe anual de la IMM.- 1999

CUADRO VIII

Promedio de funcionarios por mes con horas extras a franquear en cada período

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Cantidad de funcionarios</i>	373	784	847	254	82

Fuente: Informe anual de la IMM- 1999

CUADRO IX

Promedio mensual de horas extras por funcionario a Pagar en cada período

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Promedio Horas Extras a Pagar x funcionario</i>	41	44	46	46	40

Fuente: Informe anual de la IMM.- 1999

CUADRO X

Promedio mensual de horas extras por funcionario a Franquear en cada período.

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Promedio Horas Extras a Franquear x funcionario</i>	14	27	26	17	21

Fuente: Informe anual de la IMM – 1999

Esta realidad llevó a que la jornada laboral de un tercio de los funcionarios se extendiera más allá de las 6 horas reglamentarias. Para los analistas que consideran que el número de funcionarios municipales sigue siendo alto con relación a las necesidades de la IMM, el incremento de las horas extras sería, en realidad, una “forma encubierta de incremento de los salarios”. El ejemplo más típico sería el caso de los funcionarios del sector de recolección de basura que terminado el trabajo diario antes de culminar su jornada laboral podrían realizar horas extras en ese horario por las que esas horas valdrían “horas triples” (Según Informante Calificado). Se podría considerar que esta estrategia, es producto de una decisión política para “compensar” las difíciles condiciones de trabajo del sector aunque, de este modo, las profundicen pues, implícitamente, significa una aumento de la productividad del trabajador.

La evolución de la cantidad de funcionarios que trabajaban el 6º día entre 1995-1999 demuestra que el porcentaje superó el 50% del total. (Cuadro XI)

CUADRO XI

Promedio mensual y % de funcionarios que realizaron 6^a día en cada período

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Promedio mensual de func. que realizaron 6^a día</i>	4.062	4.549	4.857	4.948	4.974
<i>% promedio mensual sobre el total de funcionarios</i>	37 %	45 %	49 %	50 %	51 %

Fuente: Informe anual de la IMM – 1999

La medida de racionalización de las horas extras a partir de julio de 2000 que en algunos casos implicó su eliminación o su reducción en promedio a menos de la mitad por trabajador ³¹ y el ofrecimiento selectivo de las mismas, así como la reglamentación del 6^a día – que entraban en franca contradicción con la reducción horaria – significó ante todo una rebaja considerable en los salarios pero una paulatina vuelta a las 6 horas de trabajo. Si embargo, tal reducción es visualizada negativamente por la mayoría de los funcionarios que necesitaba de las horas extras y el sexto día para elevar el salario.

El número importante de funcionarios que las realizaban y el promedio de horas por funcionarios no podría ser considerada, exclusivamente, una decisión política de las autoridades para lograr el incremento indirecto de salario, si se aceptara esta explicación. Pondría en evidencia, por el contrario, la falta de personal para realizar las tareas, de tal forma que los puestos de trabajo que se iban eliminando habrían sido necesarios para el funcionamiento del servicio.

Las horas extras siempre han sido – a pesar de su remuneración compensada para el trabajador - un ahorro para el empleador en lo que significa la contratación de nuevo personal y una legitimación de la reducción de la plantilla de funcionarios en cualquier empresa privada o dependencia estatal. Cobra mayor magnitud en medio de la desocupación estructural creciente.

Promedios salariales

De acuerdo a la investigación del Ec. Juan Manuel Rodríguez, el aumento real de salarios, considerando sólo los aumentos concedidos a todos los funcionarios, en el período de 10 años del gobierno del Frente Amplio, habría sido de más de un 80 % tomando en cuenta el aumento que significó la reducción horaria a igual salario durante la administración de Tabaré Vázquez y los incrementos por convenio superior al IPC desde 1995 y por un período de cinco años. (Cuadro XII)

³¹ Según datos del Departamento de Recursos Humanos y Materiales para el año 2000.

CUADRO XII

Retribuciones mensuales promedio (por persona – por escalafón) Precios (abril 2000)

Escalafón	Población	Sueldo Base	Retribución Sector	Beneficios	Total
1. Obrero	3.646	5.448	2.109	2.272	9.829
2. Administrativo	1.740	5.958	3.456	2.139	11.553
3. Especialistas profesionales	1.034	6.896	3.771	2.104	12.771
Profesional y científico-20, 30h	741	12.838	3.005	2.117	17.960
5. Casinos	563	5.920	14.366	2.138	22.424
6. Conducción SIR 9 y 10	326	7.571	2.925	2.265	12.761
7. Conducción SIR 12 y 16	282	11.160	4.654	2.022	17.836
8. Conducción SIR 19 y 22-20	65	21.621	4.732	1.805	28.158
Total funcionarios *	8.397				

Fuente: Juan M. Rodríguez. *Semanario Brecha*. * Total considerado por el autor. (Se trataría de los trabajadores presupuestados).

De acuerdo a los datos que aporta el cuadro en la composición del salario municipal – de los trabajadores presupuestados - se deben tomar en cuenta además del salario base, las compensaciones del sector específico y los beneficios especiales. Según el autor sólo se han tomado en cuenta aquellas compensaciones recibidas por todos los funcionarios presupuestados. Las conclusiones de J.M. Rodríguez son que es la única Intendencia y el único sector de la administración pública que ha recibido este porcentaje de aumento.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la reducción horaria fue de 8 horas a siete en el gobierno de Aquiles Lanza y que la conflictividad en 1989 había llevado a un mejoramiento de la base salarial. De esa forma, luego, con el gobierno del Frente Amplio, se pasó de siete a seis horas y los aumentos de salarios con esa base, fueron más significativos. (Declaraciones del ex - dirigente de ADEOM, Platero, en Entrevista a Radio El Espectador- 13 de marzo de 2001).

Sin dejar de reconocer que los salarios de los funcionarios municipales de Montevideo son más altos que el promedio de la administración pública en general –no de algunos sectores de la administración, en particular- así como de las otras intendencias del país que incluso han llegado a la falta de pago y al despido de funcionarios, podrían hacerse algunas precisiones. De acuerdo a las cifras proporcionadas, **más de la tercera parte** de los funcionarios percibe un salario, incluidas las compensaciones, equivalente a media canasta familiar, y más del **90 % un salario menor que la canasta familiar**. Y si se toma en cuenta el salario base, el 87 % de los trabajadores apenas llegan a menos de la mitad del monto de la canasta básica familiar, calculada aproximadamente en \$18.000. Además, las desigualdades internas son notorias y a los niveles salariales más significativos se llegan por compensaciones – componente del salario no permanentes e inestable - y no, por incremento del salario básico. Aspecto que, sin duda, provoca en los trabajadores una sensación de incertidumbre.

El régimen de horas extras aumentaba considerablemente el salario de un tercio de los funcionarios (Informe 1999) y el quite de las mismas o su racionalización en 2000, al igual que la eliminación del 6^a día, significaron en los hechos una rebaja salarial para amplios sectores de funcionarios municipales. El ajuste de costos frente al déficit de la IMM se sintió, entre otros tópicos, en el salario de los funcionarios.

Además, habría que considerar que, según estudios del Instituto Cuesta Duarte, el presupuesto nacional ha seguido siendo entre 20 a 22 % del PBI. La variable de ajuste ha sido el salario público el cual ha caído un 20% en comparación al de 1984. De acuerdo al cálculo de los investigadores, el ahorro del Estado por la reducción del salario público sería de 3.000 millones de dólares lo que equivaldría a 3 salarios por trabajador hasta 2000. (La República 1^a diciembre de 2000)

¿Y qué habría sucedido en la IMM? Los aumentos por encima del IPC se dieron en la primera administración del F.A. Y luego, de acuerdo a un informe del Ec. Daniel Olesker se “comprueba que existió pérdida salarial de los trabajadores municipales”. El economista expresa en su informe que la pérdida está dada “por la llamada renta inflacionaria en la teoría marxista o impuesto inflacionario en otros enfoques: es el menor ingreso que recibe una persona cuyos ingresos son fijos y se ajustan periódicamente respecto al que recibirían si los mismos se ajustaran todos los meses por la inflación del mes” El salario real, “es decir el poder de compra medio entre el inicio y el final del convenio, no cae por el ajuste sobre la base del 100 por ciento del IPC. Lo que sucede es que se cobra menos a lo largo del tiempo, fruto de esta renta inflacionaria o “los triangulitos” como se le conoce en el movimiento sindical”. (La República, 6 de diciembre de 2000). En el último período de gobierno, fundamentalmente en el año 2000, se habría producido un decremento del salario real pues la administración no realizó el ajuste de acuerdo el convenio acordado con la IMM.

En la discusión sobre presupuesto quinquenal 2001-2005, y luego del conflicto por el tema, la negociación con el sindicato de ADEOM y la observación del Tribunal de Cuentas, el artículo sobre incremento salarial afirma: “Fíjase el incremento salarial para los funcionarios en el ejercicio 2001, en un 100% del IPC (Índice de Precios al Consumo) acumulado en el período inmediato posterior al último incremento salarial *con fechas 1^a de abril de 2001 y 1^a de octubre de 2001. Los sucesivos ajustes salariales se determinarán en cada modificación presupuestal, contemplándose los convenios salariales que se celebren*”. (Modificaciones en cursiva del Tribunal de Cuentas a la propuesta de la IMM y de la Junta). (Entrevista a informante calificado que muestra comparativo del articulado barajado por el sindicato de ADEOM con las modificaciones sufridas. Julio 2001)

El S.I.R.- Sistema Integrado de Remuneración- realizado con el objetivo de re - definir escalafones y categorías para luego llegar a los concursos sobre ascensos, comenzó a aplicarse a partir del año 1998. Sin embargo, a comienzos del año 2001 había quedado fuera de él la cantidad de 1.013 funcionarios en régimen de contratados. En el proyecto de presupuesto 2001- 2005 habían sido considerados 400 de estos contratados a ser presupuestados aunque no se previó partida. La Junta Departamental en la discusión del presupuesto votó negativamente esa posibilidad.

Movimiento de funcionarios y flexibilización de las tareas.-

En el último Presupuesto 2001 hubo cambios de normativa del artículo D.131, D.132 y D.94 del Digesto Municipal en lo que respecta a la definición de las tareas correspondientes a funcionarios de los Casinos Municipales y a los escalafones Obrero, Administrativo y Especialista Profesional, de tal forma que las medidas de **cambio de tareas de los funcionarios** sugeridos por la administración se define que se podrán adoptar “transitoriamente ante situaciones de necesidad, urgencia o imprevistas” y/o “por un período máximo de seis meses y prorrogable una sola vez mediante resolución del Intendente Municipal”, incluso en tareas correspondientes a grados inferiores. Esta normativa además toma en cuenta al sector de funcionarios que estaban por fuera del S.I.R.-

La fórmula lograda en el ámbito de la Junta Departamental en el marco de la discusión presupuestal y las reformas del Digesto, negociada con el Sindicato de ADEOM trata de evitar conflictos que pudieran presentarse en algún sector.

Si estos cambios evitan o no situaciones conflictivas, dependerá del uso de la discrecionalidad que se le otorga, a partir de estas resoluciones, a los directores de Departamento y a la Secretaría General. Sea como fuere, las medidas resueltas legitiman la flexibilización de tareas en la IMM cuyos antecedentes han sido aplicados en los últimos años sin regulaciones que las avalaran.

Un ejemplo de intento de cambio de tareas por iniciativa de las autoridades se había llevado a cabo en mayo de 2000 cuando una disposición comunicaba que a partir de ese día, irían dos funcionarios y no tres, recogiendo basura detrás de cada camión como había sido la regla. Esa resolución llevó a una situación de conflicto y paralización de tareas que sólo pudo resolverse después de varias semanas cuando se define dejar pendiente la medida de reducción de personal adjudicado a las tareas.

De acuerdo a datos barajados por el sindicato, el Servicio de Recolección de Basura contaba en 1995 con 2.450 operarios, 520 de los cuales eran recolectores, y recogían 1.617 toneladas de basura diarias entre domiciliarias, hospitalarias y basurales. Sin embargo, en diciembre de 1999, eran apenas 1.164 funcionarios en el sector con sólo 350 recolectores, ascendiendo el volumen de basura a 2.104 toneladas diarias. Dichas cifras equivaldrían a un 30 % menos de personal con un 30% más de residuos recogidos.

Los datos ilustrarían una sensible reducción del personal dedicado a las tareas y una mayor carga de trabajo en el aumento del volumen de la basura recogida, aún más significativa si además se toma en cuenta que en la misma no fue incorporada mejora técnica sustantiva de acuerdo a los datos de la IMM. A esta situación habría que agregar el proceso de tercerización de los servicios en el sector en varias zonas de Montevideo que reiteradamente se plantea su extensión por parte de la administración creando una tensión recurrente tanto en el ámbito de la Junta departamental como a la interna de la fuerza política.

Las últimas cifras divulgadas por la IMM señalan que 170 toneladas de basura son recogidas en forma domiciliaria o por barrido por los jóvenes del Movimiento Tacurú y 140 toneladas levanta la empresa SUR. (La república 26 de julio de 2000). Un típico servicio esencialmente municipal que era llevado a cabo por obreros municipales viene siendo asumido por otros trabajadores sub contratados por una empresa privada o por jóvenes trabajadores de ONGs.

En agosto de 2001 a propuesta del Ejecutivo municipal, la Junta Departamental vota la resolución de darle potestad a las autoridades para que extienda la licitación a privados de nuevas áreas de recolección de residuos así como un nuevo sistema de recolección por contenedores fijos para colocar en algunas zonas de la ciudad.

Tecnificación del trabajo

Hay un reconocimiento generalizado con relación al proceso de computarización del sistema administrativo en el ámbito central y zonal, proceso que significó un avance en lo que tiene que ver con una sistematización de la información y control facilitando los trámites que se realizan en la IMM.

Sin embargo, en algunos casos se alerta sobre las consecuencias que ha traído ese proceso para algunos trabajadores:

“Yo tengo el cargo de capataz general y al capataz obrero tengo que darle una planificación de los trabajos del servicio, un cronograma de su trabajo y, a su vez, proveerlo de los materiales, de la ropa, de las herramientas, etc. Soy responsable que el servicio funcione y además tengo que evaluar la tarea, si quedó algo pendiente, por qué razón, qué se rompió, qué hace falta. Y eso generalmente no se planifica y casi siempre quedan a cargo de los capataces con categoría obrera que sólo deberían estar para que salga el trabajo, para hacer las inspecciones y darte la información. (Entrevista a informante calificado, mando medio de la IMM.2001).

“ Por lo general ahora los cargos técnicos, como el mío, sólo se ocupan de la computadora. No hacen trabajo con la gente. Ahora es muy común en la Intendencia que se aliente a hacer exclusivamente ese trabajo computarizado. La computadora no me soluciona el problema de la bombita quemada. Yo tengo el programa y lo uso porque me obligan, de lo contrario no me mandan los materiales, pero los responsables no ven lo que yo ingreso a la computadora. ¿De que me sirve a mí, aislada, tener toda esa información?” (Entrevista a informante calificado. Mando medio IMM. Febrero de 2001).

Capacitación y Promoción

Ha sido una preocupación de la IMM la capacitación de personal. Han sido muchos los seminarios, cursos, foros con temas específicos que se han realizado desde la asunción de la coalición en 1990 y en el último

quinquenio con mayor frecuencia. Este proceso de reconversión de personal aporta méritos al personal para sus futuros ascensos.

Uno de los servicios que se ha contratado ha sido el del LATU para la formación de personal en el tema de compra de materiales y si los mismos reúnen las normas de calidad.

Este proceso de reconversión es visualizado de distintas maneras por el personal:

“El funcionario estable que está en una tarea mecánica y que no pudo reconvertirse por nivel intelectual o por la rutina de su trabajo durante años, queda relegado. A lo sumo se le ofrece algún curso pero fuera del horario de trabajo”. (Entrevista a informante calificado. Técnico mando medio IMM. Febrero de 2001).

Incentivos económicos

De acuerdo al estudio del Ec. J.M. Rodríguez, los funcionarios municipales reciben compensaciones por tarea riesgosa, dedicación total, extensión horaria, sexto día, horas extras, viáticos, además de una “compensación unificada” a partir de 1991 para las categorías Servicios Auxiliares, Obreros, profesional B, docente y especializada. En un principio esta compensación fue estipulada en 10% del salario básico, pero en 1993 se modifica el monto planteando el incentivo en 16% a partir de abril de ese año, el 20 % a partir de agosto y el 30% a partir de diciembre, a excepción de los profesionales A que cobran el 10%.

A partir de 1995 cobran una partida anual por asiduidad y rendimiento, cuya evolución, según el mismo estudio, fue del 40% del básico en 1997, 45% en 1998 y el 50 % en 1999, sobre la base de una calificación por desempeño que no sea inferior al 50 % de puntaje total y con un 95% de asistencias. (Rodríguez, J.M. 2001)

Sin duda estos beneficios elevan el salario líquido que reciben los funcionarios municipales aunque no alteran el salario básico que, para los beneficios jubilatorios, es el que cuenta. Esta situación, seguramente, podría considerarse la causa por la cual los funcionarios que ya reúnen las condiciones necesarias para su retiro, no lo hagan, y que el alto promedio de edad no haya disminuido sustancialmente en la última década. Por igual razón, a pesar del alto promedio de edad de los funcionarios, la mayoría no consideren atractivos los “incentivos” para sus retiros ofrecidos últimamente.

Beneficios funcionales

Los funcionarios reciben dos beneficios reconocidos por su amplitud, cobertura. El seguro de salud comprende al funcionario, el cónyuge e hijos menores de 16 años con convenio con el CASMU, y ofrece otras ventajas como el derecho a usar tiques de medicamento y consulta médica. A partir de 2000 no sólo ofrece estas ventajas al afiliado sino que mantiene a su cargo los jóvenes hasta los 19 años. Sin duda, el beneficio es amplio para el funcionario y su familia, aunque la institución también se beneficia porque tiene más posibilidades de conservar una masa importante de afiliados en medio de la crisis de las mutualistas privadas y además la campaña de afiliación la garantizaría el sindicato de ADEOM.

Otro beneficio, único caso en la administración pública, es el salario vacacional que llegó en la administración de T. Vázquez hasta el 100 % del salario líquido y que en la del Arq. Arana se calcula por el salario nominal. (Rodríguez, J.M. 2001).

Tipo de contrato.

El empleo del funcionario presupuestado de la IMM tiene la calidad de la inamovilidad de todo empleado público y posee como tal todos los derechos que le confiere la constitución y, la reglamentación de sus funciones están contempladas en el Digesto Municipal del Personal.

Los cambios en la estructura administrativa, la redefinición de cargos y el Sistema Integrado de Remuneración que re – ordenó los escalafones ha planteado algunas situaciones ambiguas y/o contradictorias.

Por un lado, ha llevado a que existan más cargos –personas trabajando - que puestos de trabajo disponibles. Según la percepción de algunos funcionarios deja abierta la posibilidad de ser declarados excedentes, de tal forma que puede considerarse una contradicción con la inamovilidad del empleado público aunque hay un esfuerzo de hacerlo compatible. (Entrevista a informante calificado). Esta posibilidad, que no ha sido utilizada por las autoridades de la IMM, sin embargo, provoca una percepción de amenaza por parte de algunos funcionarios municipales que tiene su sustentación en el antecedente de la administración central. Luego de la Reforma Administrativa aplicada en la administración central (que eliminó ciertos servicios) se dio la declaración de excedentes de un número importantes de funcionarios públicos dado que no estaban, en la nueva estructura, los puestos de trabajo disponibles para todos los funcionarios ocupados. *Por otro lado*, se ha dado el caso de cuadros administrativos que cambiaron su escalafón bajando de categoría de acuerdo al nuevo reordenamiento. (Según informante calificado).

4.4. - Los contratados y sub – contratados: en las diferencias, predomina la inestabilidad...

El término “contratos” en la IMM reúne a una situación variada de relaciones laborales que es importante distinguir y sobre todo es una categoría que políticamente contiene ambigüedades notorias.

En primer lugar están los contratados directos, que no forman parte de la plantilla de funcionarios, designados por el Intendente en el gabinete Municipal, ingresados como **personal de confianza política** de las autoridades para una tarea de responsabilidad en la escala funcional, con declaración jurada de bienes y renuncia firmada.³² Su relación de dependencia tiene que ver con la capacidad en el cumplimiento de las tareas

³² Según informante calificado existen, aproximadamente, tres contrato de este tipo en la Secretaría General, en Contaduría, en cada uno de los 8 Departamentos, en cada una de las 23 Divisiones y en cada una de las 6 Comisiones: Montevideo Rural, Mujer, Tercera Edad, Discapacitados, Juventud y Deporte y Recreación. (Entrevista a Informante calificado.setiembre 2001)

para las cuales han sido designados por parte de la organización política y fundamentalmente de que se mantenga la confianza que el Intendente y las autoridades ejecutivas de la IMM, depositaron en ellos. Han existido situaciones límites donde se les ha pedido su alejamiento de la función a varios funcionarios que tenían este carácter y en general éstos han optado porque exista una resolución explícita del Intendente con respecto a la prescindencia de su servicio porque se es consciente que la razón fundamental que trae aparejada tal resolución es una diferencia política en cuanto a las estrategias a abordar en las áreas donde se desempeñan.

En el último presupuesto se modificó el Art. 94 del Digesto Municipal que se refiere a los contratos de este tipo cuando se trata de funcionarios presupuestados que pasan a desempeñar cargos de carácter político o de confianza, “quedan suspendidos en el ejercicio de esos cargos conservando la titularidad de los mismos en rango, destino y remuneración por un período máximo de cinco años” pudiendo optar por la remuneración que se establecen para esos cargos o conservar el salario que recibía en el cargo suspendido” y se garantiza que luego que cese el cargo político retornará al cargo presupuestado anterior del cual es titular.

En segundo lugar, la categoría de contratados incluye también los **Contratos de Obra**, y **Contratos de arrendamiento con Empresas Privadas** que se refiere a los individuos o empresas que mantienen una relación con la IMM mientras dura la provisión del servicio a la vez que puede **sub - contratar trabajadores** que realizan la obra y prestan el servicio con una relación laboral basada en el derecho privado con el adjudicatario del contrato.

De acuerdo a los datos recogidos la mayoría absoluta de los contratos de obra no son producto de llamados a licitación. Las condiciones de los trabajadores sub – contratados de las empresas privadas que realizan trabajos municipales, no tienen ningún control por parte de la Intendencia de tal forma que los Derechos de los trabajadores se reducen cada vez más, apoyados en las medidas de flexibilización horaria, salarial, tiempo de trabajo, etc. que predominan en el mercado de trabajo regidos por el Derecho Privado y con un desempleo cada vez más creciente.

¿Cuáles son las razones por las cuales no toman las tareas los funcionarios municipales? ¿A qué se dedican estas empresas unipersonales que pueden sub contratar trabajadores o en otras oportunidades dirigir la labor de los municipales? ¿Qué ventajas presentan en comparación con los funcionarios estables? ¿Cuánto le cuesta a la IMM estos contratos y qué controles existen con respecto a ellos? Las respuestas recibidas siguen apuntando a la lógica de la eficiencia, la garantía de mayor flexibilidad y del uso de la fuerza de trabajo temporario por las empresas, sean las unipersonales que generalmente son seleccionadas y designados en forma directa, sean las empresas que ganaron licitación.³³

En algunos casos se denuncia una muy alta rotación de trabajadores por las condiciones laborales, como es el caso de la Empresa SUR, que usa el régimen de “pique” para la incorporación de más de 50 trabajadores en forma diaria que se agregan a la plantilla estable de menos de 200 obreros, así como los bajos salarios. Los trabajadores

reciben, en este caso, un salario promedio de \$2400 por una jornada de 8 horas – en oportunidades muchas más horas-, la tercera parte de lo que recibe un funcionario municipal que realiza la misma tarea de recolección de residuos durante 6 horas promedio. Y si se toma el ejemplo de la empresa Jackson SRL que cumple tareas de limpieza en la IMM, además de otros organismos estatales, sus empleados apenas ganan \$1.200 al mes, reciben el pago de haberes “en negro” y con atraso, las horas extras simples y están sometidos a continuas sanciones. (Diario La República – 10 de agosto de 2001). Estas condiciones de trabajo seguramente no estarían expresadas en los pliegos de licitación que realizan con la IMM y otras dependencias públicas pero lo que no existe, son los controles que las eviten.

En tercer lugar, la categoría de contratados comprende a los trabajadores ingresados a la plantilla del personal estatal del municipio en transición a ser presupuestados. Estos funcionarios mantienen su carácter de interinos contratados con renovaciones anuales hasta que un nuevo presupuesto lo contemple. Poseen las mismas obligaciones que un funcionario presupuestado pero sus derechos están limitados hasta tanto no cambie el carácter del contrato laboral.

Sin duda, aquí, las características de los contratados son de distinta índole por lo que se señala aquellas que se refieren especialmente a los contratados en transición a ser presupuestados y la de los trabajadores sub – contratados, que poseen, sin duda, un carácter especial y distinto a todo el resto. De acuerdo a datos suministrados por el Departamento de Recursos Humanos y Materiales, la evolución de los funcionarios presupuestados y contratados en el año 2000 ha sido la siguiente:

**CUADRO XIII
EVOLUCION DE FUNCIONARIOS EN REGIMEN
DE PRESUPUESTADOS Y CONTRATADOS**

Fecha	RESUPUESTADOS	CONTATADOS	TOTAL
30.12.99	8.607	1.047	9.653
27-1-00	8.592	1.062	9.654
28-2-00	8.580	1.066	9.646
27-4-00	8.548	1.027	9.575
26.10.00	8.433	1.013	9.446

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la IMM. 2000

De acuerdo a estas cifras mientras en el año 2000 el personal presupuestado disminuyó en 174 funcionarios, los contratados apenas lo hicieron en 34.

Si bien la mayoría de los contratados tienen permanencia en el período no han sido contemplados en el presupuesto 2001-2005 para su regularización, manteniendo una situación de inestabilidad en el trabajo, y en forma consecuente con la estrategia de las autoridades de disminución de la plantilla estable.

³³ Estos interrogantes plantean la posibilidad de una investigación específica que los límites de este trabajo impiden realizar.

En cuanto a los trabajadores subcontratados que realizan algunas tareas municipales, que antes realizaba un trabajador estable con otra categoría de empleo ofrecida, es dable considerar que la contratación indirecta de la fuerza de trabajo no exime de responsabilidad a la IMM. Dicha subcontratación “determina una primera responsabilidad plena de la empresa contratista en cuanto empleador y una segunda responsabilidad de carácter subsidiaria de la IMM que es en definitiva la que se beneficia de la prestación del trabajo”. (Consulta a abogado laborista. Setiembre 2001).

4. 5. – Los empleos para jóvenes: pasantías por becas y por convenios.

Es importante abordar la significación de los convenios como estrategia del uso de la fuerza de trabajo y analizar los empleos que surgen en el marco de los convenios “educativo laborales” entre la IMM y las ONGs, así como las pasantías o becas como producto de convenios con instituciones educativas públicas, fundamentalmente la Universidad de la República.

Para analizar el número de puestos de trabajo creados por becas y los empleos resultantes de los convenios con ONGs se toman como base los datos estimados aportados por los investigadores J.M. Rodríguez, M.E. Launaga y A. Garcé.³⁴ Debe tenerse en cuenta que dichos datos tienen la limitación, reconocida por los autores, de tomar algunos supuestos que, de contar con datos sistematizados por la IMM, seguramente variarían en cuanto a números globales. Supuso la asimilación de experiencias laborales “de diferente duración y muy disímiles condiciones laborales” sin distinguir si un joven “trabajo varios meses o todo el año”, tampoco si lo hizo durante “seis horas diarias o por el tiempo que durara la limpieza de una feria”. También se dio por supuesto que existía una relación estable entre gasto en convenios en términos constantes y jóvenes ocupados” reconociendo que no es la misma relación en todos los convenios. Para los objetivos de los autores, según su afirmación, “no determinaría una gran alteración de la realidad”. Para los de esta investigación, contar con esas precisiones hubiera sido de gran utilidad para sacar conclusiones más rigurosas y precisas acerca de la calidad de esta modalidad de empleo que se ofrece a través de estos convenios. Sin embargo, la precariedad e inestabilidad que les caracteriza, a lo sumo, podrían ser más profundas.

De lo que se trata, en este trabajo, es de *analizar el tipo de empleo que se les ofrece durante el período conveniado* y del uso de esta fuerza de trabajo por la IMM y no evaluar los impactos en lo que tiene que ver con el futuro laboral y educativo de los jóvenes, que sin duda, *complejizaría aún más el análisis*.

Según las autoridades, “a partir de 1990, a las tradicionales funciones de la comuna (vialidad, alumbrado, etcétera) se suma, con carácter prioritario, el área social”. (Página Internet. Políticas Sociales en IMM). Se refiere

³⁴ Dicho Informe fue facilitado para nuestro estudio por autoridades de la IMM.

a la labor con respecto a las instalaciones de guarderías municipales, policlínicas, atención a los discapacitados, a la mujer, a los jóvenes, etc. En este trabajo se toma la dimensión empleo y se relativiza el carácter de política social que se le otorga a esta estrategia, independientemente que esté fuertemente asumido por todos los involucrados, tanto por las autoridades de la Intendencia, como el Frente Amplio y las organizaciones políticas opositoras, así como la organización sindical y también los jóvenes que trabajan a través de esos convenios con ONGs como con la Universidad.

Las autoridades insisten que dichas estrategias van más allá de las tareas específicas de la Intendencia Municipal considerando que las mismas son tomadas “por defecto” de las políticas a nivel del gobierno nacional. Si bien es cierto que el gobierno nacional, producto del proceso de descentralización y transferencia de funciones en el ámbito local, se desprende cada vez más de esas preocupaciones, seguramente si se profundizara sobre este aspecto podría concluirse que se trata, fundamentalmente, de una definición política, determinar qué servicios y competencias pueden ser considerados municipales y cuáles no, independientemente de las competencias estipuladas legalmente. La opción de la IMM por los jóvenes pobres, excluidos del mercado laboral, a los que se le ofrece participar de los programas “educativos –laborales” y la modalidad de becas con la Universidad de la República exigirían de una evaluación para determinar hasta qué punto pesa la dimensión social que se le atribuye, evaluación que las autoridades no han encarado.

La evolución de la cantidad de becarios y pasantes producto de los convenios con ONGs estimados en el estudio sobre “Las políticas de empleo Juvenil en la IMM” para el quinquenio 1995-1999, es la siguiente:

CUADRO XIV
Cantidad de becarios y pasantías laborales para jóvenes en La IMM (1995-2000)

	Pasantes Becas	Por Conv. ONGs	Total
1995	269	230	499
1996	289	230	519
1997	346	434	780
1998	314	537	851
1999	288	724	1.012

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estimados por los investigadores J.M. Rodríguez, M.E. Launaga y A. Garcé según informe: Las políticas de empleo juvenil en la IMM- (1995-99)

De acuerdo a estos datos en el período estudiado, los investigadores concluyen: 1. - que se ha triplicado la cantidad de jóvenes que participan en estas modalidades de empleo y proyectos educativos – laborales; 2. - en ese incremento tiene incidencia la estrategia de potenciar los convenios con ONGs, de tal forma que hasta el 95 predominó el número de becarios pero a partir del 97 es la modalidad de pasantía por convenio que lleva a multiplicar por cuatro el número de jóvenes que son atendidos a través de las ONGs. ; 3. - el total de jóvenes

atendidos por estas políticas se elevaría a 4.400 en el período de los cuales el 65 % habría participado de las pasantías por convenios y el 35% a través de las becas y 4. - que entre los que participan de los convenios el mayor aumento se habría dado, fundamentalmente a través e la Comisión de Juventud aunque es menor, en este caso, la cantidad que efectivamente ha hecho una experiencia laboral. (Rodríguez, Lournaga, y Garcé (2001)

Los datos de un Informe de las autoridades, hecho público en junio de 2001 - Cuadro XV - confirman la tendencia analizada hasta 1999 pues el número de convenios entre la IMM y las ONGs se eleva a 38 y la cantidad de participantes en los mismos a 563. Para la ejecución de dichos convenios la Intendencia transfiere el monto de \$ 61.853.346. (Semanao Búsqueda, 7 de junio 2001).

CUADRO XV
Convenios educativos - laborales en 2001 entre la IMM y ONGs

Departamento	No. de convenios	Cantidad de participantes	Monto en \$
Desarrollo ambiental	17	339	46.571.927
Descentralización	14	156	8.772.128
Cultura	4	17	1.049.348
Acondicionamiento Urbano	2	47	5.069.269
Desarrollo Económico	1	4	446.674
Total	38	563	61.853.346

Fuente: IMM

La modalidad de “becas” a través de Convenios con la Universidad y otras instituciones educativas.

Existe un reconocimiento que la práctica de contratos de becarios en las instituciones estatales es una de las modalidades más usadas para cubrir los puestos de trabajo vacantes producto de la política de reducción de personal y disminución del gasto público. (Rodríguez, Lournaga y Garcé. 2000). Los datos proporcionados por la Oficina de Servicio Civil lo confirman. (Anexo II).

Tal como se ha analizado, también en la intendencia la política de reducción de personal ha sido una estrategia desde 1990 y la primera modalidad impulsada para cubrir la necesidad de trabajo fue a través de las becas. De acuerdo a un “Convenio Macro” celebrado por la IMM y la Universidad de fecha 15-VII- 88 que fue sustituido por otro en julio de 93 por resolución 3061/93, se “rige las actividades de los estudiantes que realizan actividades en calidad de pasantes o practicantes” en todos los acuerdos firmados aunque en ellos se denomine a los estudiantes “becarios”.

En dicho “Convenio Macro” que debe ser tenido en cuenta para todos los acuerdos puntuales que se firme con la Universidad se señalan los objetivos de las pasantías en su artículo quinto: “a.- mejorar la capacitación de los estudiantes universitarios mediante el desempeño de actividades que, en lo posible, tengan vinculación con la profesión para la que se preparan, o los familiarice con sus temas, y que al mismo tiempo sean de utilidad para la IMM” y b.- contribuir a resolver las dificultades económicas de los estudiantes beneficiarios a través de un estipendio correspondiente a las actividades desempeñadas en la pasantía”. Se señala además que debe procurar “que cubran de preferencia necesidades transitorias o excepcionales de la IMM”. Se establecen las modalidades de selección por parte de la Facultad, escuela o instituto. En el artículo noveno se establece el monto de los estipendios “equivalente a un salario mínimo municipal” (...) Los estipendios se incrementarán en la misma oportunidad y forma que los salarios municipales”. Allí se estipula también que los pasantes gozarán “de días por exámenes o pruebas que se desarrollen en el horario de actividad” y por “fallecimiento” de familiar directo y el día de su “matrimonio” y sólo “se admitirá un máximo de cuatro inasistencias por enfermedad o accidente”.

Dichas pasantías “en ningún caso excederán de un año” y no podrán “renovarse por ningún concepto”. (Convenio Macro IMM - Udelar).

Tampoco está prevista la posibilidad de que, producto de su rendimiento, puedan concursar para lograr la presupuestación en el cargo, como sí la tuvieron en la primera administración del Frente Amplio los becarios que ingresaron.

El artículo noveno fue modificado por resolución 3362/00, del 18 de setiembre de 2000, en acuerdo de la IMM y la Universidad de la República en lo que se refiere al monto de los estipendios “cuyo importe total será equivalente a un salario docente universitario Grado I con 30 horas semanales de labor de la Universidad de la República”. Esta modificación significó una rebaja salarial de los pasantes universitarios en la medida que los salarios que percibían eran equivalentes al salario mínimo municipal, considerablemente más alto que el de Grado I universitario.

Si bien se señala que las actividades deben procurarse que “sean transitorias” y acordes con los estudios de los jóvenes, se ha generalizado, por la necesidad del servicio, la designación en funciones municipales permanentes y en áreas que difieren bastante de las carreras que siguen en la universidad.

Aunque el gasto en pasantías laborales a estudiantes municipales ha significado apenas un 2 o 3 % del total del presupuesto municipal en los años 98 – 99 es importante esta modalidad porque existen departamentos, como es el caso de Contaduría, que funcionan con un porcentaje mayoritario de pasantes becarios. (Rodríguez, Lournaga y Garcé. 2001)

De acuerdo a las características del estudiante universitario cuyo nivel educativo es más alto que el nivel promedio de los funcionarios municipales, estaría en mejores condiciones a aceptar una mayor flexibilidad en las tareas y dispuesto a aceptar un menor salario al común de los funcionarios municipales frente al creciente desempleo entre los jóvenes. La IMM se beneficiaría con la contratación de becarios pues de esa forma cubre la falta de trabajadores estables y colabora en la reducción de gastos que es un objetivo expreso de la administración, a la vez que entran al plantel trabajadores más flexibles para las tareas siguiendo la lógica de eficiencia y eficacia.

Es importante señalar que no existió en el período un seguimiento de los estudiantes que hicieron estas pasantías para constatar si la labor favoreció su capacitación en la carrera que cursaban, objetivo definido en el convenio macro. Sin duda lo que ha predominado ha sido la “ayuda” económica que significa el estipendio fijado para el estudiante, aunque el mismo haya sido disminuido a partir de setiembre de 2000.

La estrategia de convenios del gobierno Municipal.

De acuerdo a la Resolución N° 13754/93 del Intendente Municipal del 21 de diciembre de 1993, se establece que la política a través de “los convenios laborales con ONGs que trabajan con jóvenes en situación de pobreza extrema les ofrece la posibilidad de integrarse generando la pertenencia habilitante de su construcción identitaria a través de distintos espacios (deportivos, de reflexión con apoyo y coordinación de técnicos del trabajo social, de manejo de la palabra escrita y los elementos de razonamiento lógico matemático, de capacitación en oficios, de talleres de plástica y de música”. (Ejemplar de un convenio tipo. Marzo de 2000)

El objetivo declarado de estos convenios consiste generalmente “en colaborar con la obra” de la ONGs conveniente así como “obtener beneficios para la comunidad a través de las tareas” que realizan los jóvenes. Producto de estos convenios “educativos – laborales” con las ONGs los jóvenes seleccionados y contratados por esas organizaciones realizan diferentes tareas de limpieza, recolección de residuos domiciliarios, barrido manual de calles, levante a mano de pequeños basurales, barrido y levante de ferias, limpieza de locales, mantenimiento de parques, plazas, de refugios peatonales, alumbrado, poda, conservación de saneamiento, viveros, limpieza del lago Cachón del Parque Rodó y de los gabinetes higiénicos en lugares públicos.

Según la formulación de los convenios firmados las ONGs se comprometen, en primer lugar, a aportar una determinada cantidad de jóvenes “de entre sus educandos” para una tarea específica; en segundo lugar, a hacerse cargo de la gestión de la tarea así como las compras de herramientas, la contratación de camiones - si nos los da en carácter de préstamo la IMM-; en tercer lugar a cumplir “con los aportes laborales que correspondan de acuerdo a la legislación vigente debiendo acreditarlo cuando la IMM lo solicite”; y en cuarto lugar, “efectuar el seguimiento de la totalidad del proceso de los jóvenes desde un equipo profesional de Lic. en Trabajo Social,

Psicólogo y educadores a través de reuniones en grupo fuera del horario de labor, entrevistas individuales, visita a sus casas, promoviendo las transformaciones correspondientes a los objetivos planteados”.

La IMM, por su parte, se compromete a transferir un cierto monto de dinero, en carácter de donación modal, desglosado según su destino: jornales de los jóvenes, aguinaldo, vestimenta, adquisición de materiales y herramientas, arrendamiento de vehículos, compra de insumos necesarios para el mantenimiento de los vehículos entregados en concepto de préstamo por el municipio y, además, proporcionar locales aptos para la tarea así como su mantenimiento edilicio. Por otro lado, los convenios prevén que las tareas “ serán supervisadas, planificadas y controladas desde la Intendencia a través de un equipo de coordinación perteneciente a la Unidad Ejecutora de Contralor de contratos y Convenios y los CCZ’S involucrados que podrá proponer modificaciones y efectuará las liquidaciones” de los montos destinados. También puede proponer sustitución de algunos de los jóvenes que la ONGs debe efectivizar antes de la cuarenta y ocho horas de la solicitud. (Convenio tipo)

La duración de dichos convenios es de un año prorrogable “por períodos iguales en forma automática” siempre que no exista motivo contrario de algunas de las partes que deberá comunicarlo con un mes de antelación. Esta forma de convenios ha sido motivo de importantes debates públicos creando un conflicto con el Sindicato y con la oposición en el ámbito de la Junta Departamental y el Parlamento Nacional, encontrándose una solución política negociada.

La estrategia de los programas “educativos – laborales” que acuerda la Intendencia con Organizaciones No Gubernamentales que se convierten de ese modo, en las ejecutoras de las políticas, se realizan: 1. - desde la Comisión de Juventud, 2. - desde la Unidad de Convenios para concretar tareas de distintas Departamentos y 3. - los programas llevados a cabo en los Centros Juveniles cuyo objetivo es exclusivamente el dictado de cursos de capacitación que no suponen ofrecimiento de empleo.

De acuerdo a la visión de informantes calificados:

“Los convenios de la Unidad de Convenios son standard, todos tienen el objetivo que los gurises trabajen en un servicio municipal o sea que si no lo llenan los jóvenes, lo tendrían que hacer los trabajadores municipales. Los de la Comisión de Juventud son distintos porque no son tan vitales, no dependen de ningún departamento, no hay esa presión de cumplir con el servicio, el énfasis está dado más en la capacitación y en la inserción social”. (Subrayado nuestro. Entrevista a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001).

En la Comisión de Juventud se llevan a cabo dos Programas: a.- “En tránsito”, con financiamiento de la Unión Europea y destinado a las zonas de Barrio Municipal y Flor de Maroñas. b.- el programa “Girasoles”, financiado por la contrapartida que paga el Club de Golf anualmente donde se llevaron a cabo numerosos proyectos y c.- Cursos de Capacitación en los Centros Juveniles.

El programa “En tránsito” supone el funcionamiento de dos Centros Juveniles donde se dictan cursos de capacitación y en pasantías en empresas privadas que las ONGs ofrecen a los jóvenes que seleccionan. Hubo pasantías en seis o siete empresas, entre ellas Sudy Lever y Macromercados.

El programa Girasoles consiste en la recuperación de espacios públicos. Se capacita a los jóvenes en albañilería y carpintería a cargo de las ONGs. Mejoran plazas y hacen su mantenimiento y la capacitación en jardinería la reciben en el Jardín Botánico por parte de funcionarios municipales. Reciben cursos de orientación vocacional a cargo de los psicólogos de la Intendencia. También participan en los proyectos que deben presentar un Centro Comunal y una ONG. Este programa se lanza en 1998, y aproximadamente han pasado unos 25 proyectos adentro del programa y por cada proyecto participan 10 jóvenes.

Hasta el año 2000 hubo un programa que se clausuró que fue el denominado Caza Basurales. La evaluación realizada por las autoridades es que no cumplía los objetivos de eliminar los basurales de la ciudad pues parecería ser que los recolectores simplemente se trasladaban cuadras más delante de los que se pretendían erradicar, formando nuevos. (Según informante calificado, mando medio de la IMM. 2001)

Los cambios institucionales

Los datos relevados coinciden en determinar que los primeros pasos con respecto a los convenios con ONGs comienzan en 1993 desde el Departamento de Descentralización –división servicios descentralizados, y en diciembre de ese mismo año, a través de la resolución 13754/93 se comienza a generalizar como política de la IMM. Y para ello, en febrero de 1994 se hace el primer llamado público a las ONGs para conformar un registro de instituciones, que son seleccionadas con una evaluación previa por parte de un Tribunal designado a tal efecto.

“Se llama Registro Municipal de Instituciones Especializadas en la Formación de Jóvenes. Lo que hace la IMM es evaluar que las instituciones que convenían en este punto de los programas de empleo sean instituciones que reúnan cierta idoneidad y capacidad técnica. Se creó una Comisión para evaluar el ingreso al registro. Allí se hizo un gran trabajo: reuniones con los representantes de las ONGs, evaluar el personal técnico que tenían, evaluar sus estatutos, sus objetivos, la experiencia que tenían de trabajo con jóvenes provenientes de hogares de extrema pobreza, sin trabajo estable y en situación de riesgo social”. (Entrevista realizada a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001).

Las ONGs que forman parte del Registro de Instituciones de este tipo que selecciona la IMM³⁵ eran, en un principio, 21 organizaciones y en marzo del 2001 sumaban 33. (Anexo II).^{xv} El llamado es exclusivamente a ONGs y se han clasificado de acuerdo a las tareas que las distinguían en asistenciales, recreativa, formativa y laboral.

“Nosotros priorizamos los convenios con las ONGs con el objetivo que este tipo de transferencia a la Sociedad Civil no se transformara en una fuente de lucro”. (Entrevista a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001).

Este primer mecanismo de firma de convenios corría muchas veces por canales informales en la medida que los directores de departamento consideraban que necesitaban realizar una tarea cuya forma de ser ejecutada consideraban que era de posible competencia de una ONGs cuyo proyecto había sido ofrecido directamente por representantes de la organización al servicio.

“La Intendencia es una estructura super fragmentada, con gran poder de autonomía de los directores: de los directores de división, de directores de servicios. Y eso permite que a veces se tomen decisiones que no responden a un centro único. Yo creo que de ahora en adelante (por los controles planteados) no va a ser así.” (Entrevista a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001)

“La autonomía de los departamentos también abonó el lobby de las ONGs. Porque las ONGs, ni tontas ni perezosas, como una cuestión de adaptación, empezaron a percibir que cierta gente hacía convenios y entonces algunas ONGs, como Tacurú y El Abrojo se especializaron en el lobby y son las que más sacaron convenios sin llamado público. (.) La Intendencia tenía dinero, ellos tenían gente capacitada, con vínculos para poder ofrecer sus servicios. Había en muchos casos una transferencia, yo diría, una transferencia tecnológica casi, de las ONGs a la Intendencia.” (Entrevista realizada a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001)

En 1997 se crea la Unidad de Convenios para el seguimiento y el control interno de los convenios que se iban concretando, aunque los problemas de la acción con cierta “autonomía” de los directores de departamento parecen haber permanecido en los años siguientes. La actual administración, tiene como objetivo “potenciar” la política de convenios y, pretendiendo terminar con esas irregularidades, traspasa la Unidad de Convenios directamente a la Pro- Secretaría General de la IMM.

“La Unidad de Convenios fue creado en 1997 para regular todo este tipo de Convenios. Sin embargo, recién a partir de junio de 2000 –cuando asume la segunda administración del Arq. Arana, se da un gran cambio. El

³⁵ Entre ellas Tacurú, Ipru, Gustavo Volpe, Juventud para Cristo, La Pascua, El Abrojo, Acción promoción 18 de Julio, Gurises Unidos, etc. Ver Anexo Lista de ONGs conveniantes.

problema era que no pasaban todos los convenios por la Unidad de Convenios, incluso hoy, muchos directores siguen conveniendo en forma independiente, a espaldas de la Unidad de Convenios. Recién en este año (2001) después que se pasó la Unidad de Convenio directamente a la Secretaría General, se sacó una resolución firmada por la Secretaria General, Marita Julia Muñoz, que plantea que todo convenio que no ha pasado por la Unidad de Convenios cuando llegue a la firma del Intendente, se manda de vuelta... Esto es reciente, creo que fue en enero pero antes pasaban y pasaban.” (Entrevista realizada a informante calificado de IMM. Mando Medio. 2001).

De acuerdo a las regulaciones existentes desde 1997 la concreción de un Convenio debería seguir los siguientes pasos previos a su ejecución:

“La iniciativa la toma el departamento que pide el convenio a la Unidad de Convenios, ahí comienzan a elaborar en conjunto. Cuando hacen el llamado, establecen plazos, forman un Tribunal para la licitación que lo integran una persona representante de las ONGs, una de la Unidd de Convenios, otra del Departamento. Se publica el resultado, se firma el convenio y comienzan a trabajar. Es un proceso que puede llevar 90 días, depende.” (Entrevista a informante calificado. Mando Medio de IMM. 2001)

¿Cuáles fueron las razones para que la Intendencia Municipal de Montevideo impulsara la política de convenios con las ONGs? Según un representante calificado de la Intendencia:

“Esta política social está muy atada a varios problemas, en realidad convergen tres problemas: un problema de Recursos Humanos de la Intendencia, a la necesidad de atender demandas y en tercer lugar está la voluntad de llevar a cabo programas de empleo. Si bien la Intendencia de Montevideo está primera en la relación ciudadano – funcionario municipal, muchos servicios se han resentido porque el número de funcionarios ha bajado de 12.000 a 9.000 aproximadamente. No se toman trabajadores, no se aumenta la plantilla y hay necesidad de atender demandas. Si tenés 18 Centros Comunales tenés más demandas. Si abris Consejos Vecinales donde entran 15 o 20 comisiones barriales, las demandas siguen multiplicándose, siempre hay un planteo, esta plaza quién la arregla, esto, aquello. Entonces hay muchos directores de servicios que plantean: quiero hacer esto y no tengo un equipo para hacerlo o necesito una intervención puntual, no quiero contratar gente que se quede sino que necesito que trabaje por el término de un año y luego se vaya... Pero además está la voluntad de llevar a cabo políticas de empleo. Esas son las tres razones por lo cual se comenzó a trabajar en esta política”. (Entrevista realizada a informante calificado, mando medio de IMM. 2001).

Pero sin duda existen otras razones que pesan y que tienen que ver con la lógica de costo - beneficio que han llevado a las autoridades Municipales a optar por esta estrategia. Reconocen que si la contratación en los programas educativos - laborales se hiciera extensivo a otras Empresas Privadas de Formación no sería tan

económica como en el caso de los convenios con las ONGs. De igual manera, no sería económico que los funcionarios municipales asumieran esas tareas.

“...esta política es bastante eficiente en el sentido que el costo que insume la capacitación y el trabajo a través de las ONGs es bastante más barato que si a ese muchacho lo mandas a aprender a un Instituto Privado o a un curso de la Junta Nacional de Empleo y mucho más eficiente si a eso le sumas lo que ganaría un funcionario municipal en la tarea”. (...) Venía Tacurú y te decía: tengo un proyecto para sacar toda la propaganda política colgada de los árboles y lo sacaban. Tal vez en un mes Tacurú hacía lo que al servicio municipal le llevaba meses... Hay un problema de eficiencia”. (Entrevista realizada a informante calificado, mando medio de la IMM. 2001)

Las características de los empleos para jóvenes

Frente al alto promedio de edad de los empleados municipales, esta política se destaca por ser dirigida a los jóvenes porque se reconoce, además, la capacidad de adaptación y flexibilidad en la tarea buscando la “eficiencia” y la “eficacia” de la gestión de las ONGs.

En los Programas de la Comisión de Juventud cuyos proyectos son conveniados a través de esta modalidad, se ofrece empleo a jóvenes de entre 16 a 24 años. En los convenios surgidos de la Unidad de Convenios, se les ofrece empleo a jóvenes entre 18 a 29 años.

Para la contratación de los jóvenes se toman en cuenta tres variables: a.- jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza, b.- hogares desarticulados o monoparentales y c.- desertor de la educación formal. Un joven que cumpla con uno de los tres criterios está en condiciones de participar del programa. Son las ONGs que convenian las encargadas de la selección de jóvenes y las responsables de brindarles la capacitación y el seguimiento.

A los jóvenes que participan de los programas de la Comisión de Juventud se le paga tres Salarios Mínimos Nacionales por un trabajo de 20 horas semanales y en ese monto están incluidos los aportes a la Seguridad Social. Trabajan cuatro días a la semana durante cinco horas por día y el quinto día concurren al Jardín Botánico a recibir las clases de jardinería a cargo de funcionarios municipales. A los que dependen de los convenios de la Unidad de Convenios se le ofrece un salario equivalente a cuatro salarios mínimos más los aportes.

Es interesante conocer cómo se determinó ese salario y cuáles fueron las razones que se barajaron para hacer diferencia entre los salarios de los diferentes convenios. Se desprende de las informaciones recogidas que

predominó el criterio de la lógica de las empresas capitalistas y de los costos laborales que se imponen en el mercado de trabajo.

“La cifra de tres salarios mínimos se discutió en sala en oportunidad del presupuesto del 95. Cuando se planteó la rebaja de aportes a las empresas que contrataban jóvenes se dijo que debería haber un mínimo salarial para que pudieran usufructuar del beneficio y se pusieron de acuerdo todos los partidos para aceptar que ese mínimo salarial era de tres salarios mínimos. Al sentar ese precedente y luego de consultarlo con el PIT-CNT, con la JUNAE y con el equipo del PIT-CNT del BPS, se llegó a la conclusión que 3 salarios mínimos para los jóvenes que hacían la primera experiencia laboral por un año, era un sueldo aceptable”. (Entrevista realizada a informante calificado, Mando Medio de la IMM. 2001).

“Hay dos concepciones del problema. A mi juicio, una es una concepción paternalista, y la otra es una concepción realista... de acuerdo al mercado de trabajo; de acuerdo a algunos estudios, los jóvenes entre 16 y 18 años, mayoritariamente ganan menos que tres salarios mínimos”. (Entrevista a informante calificado, mando medio 2001).

Es dable inferir que además del costo del salario existirían otras razones de peso para la contratación de jóvenes a través de esta modalidad. En primer lugar el contrato, acotado en el tiempo, permitiría obtener en el desempeño de los jóvenes, en comparación con los funcionarios estatales, una mayor productividad y flexibilidad del trabajo. Por otro lado, la posibilidad que le brindaría la ONGs a los jóvenes, pobres y excluidos del mercado de trabajo, para realizar una nueva pasantía en otro de sus proyectos es percibida como la única posibilidad de empleo e implicaría una mayor disposición a aceptar las condiciones actuales alejando en sus expectativas laborales el derecho a la estabilidad laboral con plenas garantías.

“En Girasoles los convenios duraban cuatro meses hasta el año pasado, ahora se extendió a seis meses. Se termina el proyecto y se le termina el empleo. (...) Muchos de estos gurises pasan a otros convenios de la Intendencia cuando cumplen 18 años o van a otros proyectos que la ONG gana en PROJOVEN; pienso que esa es la tendencia que el proceso educativo permite.” (Entrevista a informante calificado, mando medio. 2001)

Las autoridades reivindican los convenios educativos – laborales porque ofrecerían nuevas oportunidades en el mercado de trabajo, aunque no existe por parte de la IMM un seguimiento sistemático de los jóvenes que en ellos participaron para poder reconocer fehacientemente el impacto positivo que se le confiere. Algunas ONGs lo han hecho y aportan algunos datos favorables en este aspecto. (Rodríguez, Lournaga y Garcé. 2000)

Los empleos, aunque de carácter temporarios y rotativos, que a los jóvenes se les ofrece, son considerados puestos de trabajo cuando lo que se quiere es valorar la posibilidad que se le brinda ante el desempleo creciente.

“Por los convenios de la Intendencia pasaron aproximadamente 5000 jóvenes, pero en realidad desde el punto de vista económico, son 900 plazas reales junto con las becas de la Universidad, esos son los puestos reales creados. Sin estos programas no se hubieran creados ni siquiera estos puestos de empleo existirían, por más que sean rotativos, y hayan prestado cobertura a muchos más.” (Entrevista realizada a informante calificado. Mando Medio 2001).

“Los que crea estos programas son los cupos que hay y son rotativos, eso es clarísimo. Esa es una definición que siempre estuvo presente. Lo que hacía era crear una situación en la cual el joven estaba en mejores condiciones de ir a buscar otro empleo en el mercado privado, adelantaban la fila, nada más. Siempre hubo conciencia de eso.” (Entrevista realizada a informante calificado, mando medio 2001).

Haciendo hincapié en la “evaluación de procesos” en todo este período, las ONGs ofrecían sus proyectos educativos laborales con una experiencia anterior que avalaba la competencia de sus profesionales.

Sin embargo, con la nueva orientación de potenciar los convenios con ONGs, a partir de la segunda administración del Arq. Arana, las autoridades reconocen “la ausencia de evaluación y monitoreos con indicadores de resultados de impactos”. La necesidad de una “evaluación de resultados” planteado por los representantes de la Intendencia es rechazada por los representantes de algunas ONGs que sostienen que por ese medio se impone un criterio donde “predomina la lógica de la eficiencia y la eficacia” minimizando los “procesos” educativos y de inclusión vividos por los jóvenes cuyo impacto no se puede medir a corto ni a mediano plazo. La Dra. Carmen Midaglia sostiene que

*“No existen evaluaciones sustantivas en las nuevas formas de co gestión, no existen datos de impactos ni indicadores contables” por esa razón “debe existir divulgación de resultados”, “la sociedad no está ajena a los intereses corporativos, ideológicos, partidarios (...) si el estado establece cuáles son las regulaciones, los intereses pasan a segundo lugar, quedan controlados”.*³⁶

El objetivo de esta investigación es visualizar el tipo de empleo que se genera en virtud de los convenios “educativos – laborales” impulsados por la IMM; su impacto escapa a los objetivos determinados en el estudio. Sin embargo no dejamos de reconocer que existen intereses diferentes por parte de las diversas ONGs y, en este caso la IMM, en cuanto a la evaluación de la experiencia y los “resultados” de lo que se caracteriza como una

³⁶ Conceptos vertidos en la exposición por representante de la IMM; miembros de la ONGs y por la Profesora C. Midaglia en Mesa Redonda sobre “Rol de las ONGs” organizada por el Instituto del Hombre. (IDH) Julio de 2001.

política social pasa a ser relevante para las autoridades del municipio pues estuvo ausente durante todo este tiempo.

En este sentido, es importante señalar las expectativas que generan en los jóvenes que participan de estos programas. En junio de 2001 a un año que funcionaban los talleres de capacitación a través del convenio de la IMM con la ONG Gurises Unidos, los comentarios de los participantes eran de este tipo: “Era un buscavidas. *Ahora puedo aspirar a otro trabajo*”. (Reportaje en televisión a jóvenes en junio de 2001)

La experiencia laboral realizada lleva a algunos jóvenes a destacar como valiosa la actual situación en comparación con su situación anterior:

“Antes estaba todo el día en la calle. *Ahora por lo menos estudio y trabajo*”.

“La mayoría de nosotros tenemos hermanos que están presos. La casa no es lo mismo que estar en tu casa. Yo mismo aprendí cosas por tener un hermano que estuvo preso. *Ahí decidí que no quería lo mismo para mí*”.

Desde el punto de vista de otros jóvenes la experiencia se valora por lo que se conquista en cuanto socialización en ella o cómo se la visualiza potencialmente:

“Vos *compartís* escobillones, pero además *compartís* un pedazo de pan, *compartís* una Coca Cola, *compartís* la cabeza de lo que le está pasando a tus compañeros”.

“Esto es un camino, una forma de progresar”.

Los comentarios contradictorios acerca de lo que se vive en la experiencia laboral y las expectativas futuras denotarían la inseguridad, los miedos y las aspiraciones de algo mejor, con la conciencia de la dificultad de conquistarlo “afuera de la experiencia” y de las condicionantes negativas que imponen las circunstancias de creciente desempleo, discriminación, marginación y exclusión social.

“Mi expectativa de vida es otra: *tratar de salir de acá*”.

“Me da *miedo* no conseguir después otro trabajo porque mal o bien *te acostumbrás* a un sueldo y a una jornada de trabajo”.

“Es muy *difícil conseguir* trabajo afuera porque tenés *millones de discriminaciones*. Decís en donde vivís y te discriminan. Si sos medio negro, te discriminan. Siempre tenés que estar mintiendo y trabajar más que cualquiera. *No nos auto - marginamos; nos marginan*”.³⁷

³⁷ Testimonios de jóvenes de entre 18 y 25 años que realizan tareas de limpieza para la IMM en el marco del convenio con el Movimiento Tacurú. Semanario Búsqueda .7 de junio de 2001)

A la vez que se ofrece este tipo de empleo a los jóvenes para los que están destinados los programas y los proyectos que se enmarcan en ellos, las ONGs emplea un número de funcionarios rentados no discriminados en los datos numéricos globales proporcionados por la IMM. Estos funcionarios son los educadores sociales, profesores especiales y otros que perciben a la ONGs como empresa y como fuente de trabajo. En mayo de 2001 ha comenzado un proceso de organización de los trabajadores y trabajadoras de distintas ONGs que comenzaron a reunirse declarando como objetivo; “reflexionar sobre nuestras condiciones de trabajo y sobre nuestra tarea educativa”.

Sostienen en su convocatoria:

“Históricamente las ONGs han mantenido el discurso de lo colectivo y solidario como ejes centrales de relacionamiento con la sociedad. Hoy los trabajadores de estas mismas organizaciones nos “encontramos” sin espacios de encuentros, fraccionados y con escasa noción de trabajo global al existir gran cantidad de proyectos sin conexión entre trabajadores de los mismos”.

Señalan que las condiciones de trabajo están siendo cada vez más flexibilizadas y las mismas dependen de una calificación que no responde a la calidad de la labor que realizan.

En los primeros pasos de su organización comienzan por reconocer que:

- * *“Existen distintos tipos de contratos en un mismo proyecto – a término, efectivo, etc.*
- * *“La falta de acuerdos colectivos que protejan su trabajo”*
- * *“La existencia de calificación del trabajador según el compromiso con la institución”*
- * *“Ambigüedad en las causales de despido”*
- * *“Aparecen nuevos marcos laborales que se expresan en términos de flexibilidad laboral.*
- * *“Ajustes salariales y aumento de días de trabajo sin el correspondiente pago”.*
- * *“No pago de aguinaldos y salarios vacacionales y falta de espacios para la revisión de decisiones”.*

No existiría ningún mecanismo de control previsto por la IMM para el seguimiento y la evaluación con respecto a estas condiciones de trabajo en estas modalidades de empleo. En este sentido, debería haber sido preocupación prioritaria de las autoridades pues, desde el punto de vista legal, la IMM es la responsable, en última instancia, de todos los contratos: tanto de los funcionarios rentados de esas instituciones como de los jóvenes seleccionados por las ONGs.

“La prestación del trabajo de esos empleados se regula por el derecho privado. De acuerdo a la construcción doctrinaria en el campo del derecho laboral, para definir la idea de contrato de trabajo constituye un elemento fundamental saber quién se apropia o se beneficia de la prestación de la fuerza de trabajo así como quién ejerce el poder de dirección de las energías del trabajo. En este caso parece coexistir tanto las ONGs, como el destinatario final de la labor en cuanto sujetos de control y dirección del trabajo de estas personas. Eso determina una primera responsabilidad plena de la ONG en cuanto empleador y una

segunda responsabilidad de carácter subsidiaria de la IMM que es en definitiva la que se beneficia de la prestación del trabajo". (Consulta a abogado laborista. Setiembre 2001).

Un ejemplo paradigmático de la experiencia en Montevideo por su complejidad y combinación de empleos y trabajos diversos ofrecidos, es el Programa Nuestros Niños de guarderías municipales.

Allí se destaca en primer lugar, el rol asumido por las organizaciones de vecinos que gestionan las guarderías. Esta experiencia ha generado **trabajo voluntario** en el cual predomina la buena disposición y el espíritu de sacrificio de hombres y mujeres, generalmente de la clase trabajadora hacia otros hombres, mujeres y niños de la misma clase que se encuentran sumergidos. Trabajo aparentemente menos enajenado con características que pueden definirse de auto - explotación pero que, a los hombres y mujeres que lo buscan, como plantea Tosel, les da la oportunidad que "puedan aparecer (se) como individualizados y socializados". No sólo lleva a la refilantropización de las prestaciones sociales sino a responsabilizar a los pobres de su propio destino aceptando la reproducción de la desigualdad, no a transformarla. En segundo lugar la experiencia ha generado trabajo contratado que es el caso de los educadores. Y por último, están los funcionarios municipales y autoridades que forman parte de los organismos que co -gestionan el programa.

También, entre las modalidades de empleo apoyadas por las autoridades de la IMM están las resultantes de las prácticas de **filantropía empresarial**. Tal como fueron analizadas las empresas privadas ofrecen empleo a cambio de la exoneración de impuestos. Hacen uso de los beneficios que dichas actividades les ofrecen y pretenden mejorar su perfil social, pero sobre todo potenciar sus ventas. (Jamamoto: 1998). Aunque no ha tenido el resultado que se esperaba (Rodríguez, Laurnaga y Garcé. 2000) hay algunos casos dignos de mencionar porque difícilmente se le pueda reconocer fines "solidarios" a las multinacionales.

Un ejemplo de este tipo en Montevideo, es el convenio firmado en octubre de 2000 entre la IMM, el Movimiento Tacurú y la multinacional Montevideo Refrescos S.A. (Coca Cola) con el objetivo de llevar a cabo "un proyecto educativo laboral que contemple la inserción de jóvenes en una primera experiencia de trabajo". La tarea de esos jóvenes seleccionados por la ONG que se compromete a ejecutar un seguimiento y formación, es la de comercializar los refrescos en triciclos diseñados y ofrecidos por la empresa. La IMM ofrece respaldo a través de varios de sus departamentos: tránsito, inspección general y espacios públicos, así como de la Comisión de Juventud.³⁸ Un nuevo convenio fue firmado en agosto de 2001 entre la empresa multinacional Montevideo Refrescos S.A., Cativelli Hermanos y la fundación Con Todos Los Niños. También en este caso la IMM "facilitará los trámites de permiso" y hará "el seguimiento de la experiencia".³⁹

³⁸ Diario La República 28 de octubre 2000

³⁹ Diario La República 9 de agosto de 2001.

QUINTO CAPITULO

5.- A manera de síntesis y de conclusión. Algunos dilemas de la Izquierda.

Se ha intentado fundamentar teóricamente sobre los profundos cambios procesados en el capitalismo contemporáneo tanto con respecto a la reestructuración productiva, la reforma del Estado y los sistemas de regulación, así como la consecuente fragmentación de la clase trabajadora y el tratamiento del empleo y el desempleo por parte del capital y del Estado.

Las transformaciones en el modo de producción capitalista en las últimas décadas que se ha caracterizado como el fenómeno de la mundialización, han sido la respuesta a la crisis de un modelo de desarrollo económico que se basaba en la semiautarquía de los Estados Nacionales apoyado en el sistema fordista – taylorista de producción que garantizaba la reproducción del capital. La caída de la tasa de ganancia provocó el cuestionamiento de ese modelo de producción y la búsqueda de nuevas combinaciones en el modelo productivo que incorporó los métodos flexibles, el involucramiento del trabajador en la gestión de las empresas, la apertura de los mercados, la financierización de la economía, todas prácticas útiles para imponer las políticas neoliberales. Dichas transformaciones exigieron en grados diversos y en situaciones desiguales, tanto en los países centrales como de la periferia, cambios notorios en los Estados que, recomendados por los organismos financieros internacionales, fueron procesándose de forma distinta en los países de welfare state y en los América Latina, sin cambiar su función de reproducción del sistema capitalista.

El agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones en los países del continente latinoamericano, así como la crisis de la deuda han traído aparejado las políticas abiertamente aperturistas que se pusieron al servicio de terminar con el déficit estatal y garantizar el pago de la deuda con mecanismos de ajuste que provocaron la degradación de las políticas sociales que nunca llegaron a ser de la magnitud de los Estados de Bienestar. En forma desigual en cada uno de los países y con elementos políticos, sociales e institucionales amortiguadores en Uruguay, los planes de reducción del estado, los procesos de privatización y la reforma administrativa, se fueron aplicando. La desindustrialización creciente acompañada de olas de despidos, la apertura de los mercados, el achicamiento del Estado y la reducción del gasto público, las privatizaciones, provocaron una polarización social que acrecentó el índice de desocupación y la pobreza a límites históricos, panorama del cual no escapó Uruguay pero conservando los guarismos más destacados del continente producto de su temprano estado providente. Sin embargo, los cambios se fueron procesando y profundizando a la manera uruguaya: los planes neoliberales impulsados desde la dictadura militar, pasando por los cuatro gobiernos posteriores, fueron aplicándose.

Todos estos cambios en el sistema de producción capitalista y sus estados han provocado, como consecuencia, una profunda transformación de la clase trabajadora en el ámbito mundial que, desde el punto de vista objetivo, se ha fragmentado y heterogeneizado, al decir de Antunes. Y, desde el punto de vista subjetivo, en lo que tiene que ver con las mutaciones en sus organizaciones políticas y en su identificación como clase,

perdiendo el relativo poder conquistado durante el predominio de la producción fordista - taylorista a través de los sindicatos y sus partidos de masas.

Las variadas formas que adquiere el trabajo asalariado o el empleo en la actual etapa del capitalismo mundializado, a través de *nuevas formas de contratación y organización*, algunas de las cuales retrotraen a formas pre – capitalistas de inserción, como plantea Palomino, son la garantía de la reproducción del sistema a través del “trabajo social combinado” en el marco de las relaciones laborales tanto en el sector público como en el privado.

Para comprender el posicionamiento de la izquierda uruguaya con respecto a los cambios procesados en el mundo del trabajo así como el desempleo creciente en el actual contexto mundial y nacional, se tomó en cuenta la metamorfosis de la izquierda tradicional uruguaya nucleada en el Frente Amplio que lo ha convertido en un partido *cach hall* perdiendo los clivajes de clase que caracterizaban a algunos de sus partidos componentes y acompañando un proceso de adaptación – acomodación a los nuevos cambios del capitalismo, al mercado y a la democracia liberal representativa, siguiendo la tendencia mundial de la izquierda socialdemócrata.

Las opciones de la izquierda nacional con relación al abordaje del empleo y del problema del desempleo se traducen en prácticas concretas y en diversos usos de la fuerza de trabajo por parte del Frente Amplio en el gobierno de la ciudad de Montevideo que fueron objeto de análisis de acuerdo a varias dimensiones que se consideraron relevantes. Dicho análisis permite barajar las siguientes consideraciones a la manera de síntesis y de conclusión:

1. - La estrategia de las autoridades frenteamplistas desde el gobierno de la IMM ha sido la *reducción del personal estable en el municipio que, desde 1990 a octubre de 2000*, ha significado una disminución de aproximadamente unos 3000 puestos de trabajo estable en la década. La evolución de egresos e ingresos denota *una disminución de trabajadores presupuestados y una relativa y constante permanencia de los trabajadores en calidad de contratados que no han disminuido en forma significativa desde 1995*. En la discusión del presupuesto en el primer semestre de 2001 no se contempló por parte de las autoridades del Ejecutivo y la Junta Departamental el reclamo de la presupuestación y estabilidad de más de 1000 funcionarios en esta situación.

Dicha definición parece ser indicativa que las autoridades frenteamplistas de la intendencia están optando por no estabilizar sus cuadros, manteniendo un margen de maniobra que puede consolidar la flexibilización del trabajo municipal. Podría ser considerada una resolución de coyuntura que podría llegar a revertirse en la casi asegurada nueva administración del Frente Amplio en el 2005. Sin embargo, las declaraciones del Director de Recursos Financieros de la IMM sobre el tema, confirmarían que existen bases objetivas para la percepción de inestabilidad de los trabajadores contratados y la frustración por no obtener la estabilidad y los beneficios

funcionales del resto de los trabajadores municipales. (Nota ^{xvi}). Sería importante conocer cuántos son los funcionarios a los que no se les ha renovado el contrato en el período, cuántos años promedio permanecieron en esa situación, qué tipo de evaluación se realiza en cuanto a su desempeño en funciones y qué grado de rotación existió en los aproximadamente 1000 contratados en el quinquenio, para poder definir con mayor propiedad la tendencia que se visualiza.

La estrategia de reducción de personal estable se ve alimentada por el alto promedio de edad de los trabajadores municipales pues más de la tercera parte de la plantilla cuenta con una edad superior a los 50 años que los pondría, en cinco a 10 años, en situación de retiro. Dicha orientación se ve reforzada, además, con la política de los “retiros incentivados” que se aplicó a mediados de los noventa y se reitera en 2001. A pesar de que dichos “incentivos” no logran ser atractivos para un número significativo de funcionarios –aproximadamente 350 estaban en estudio en setiembre 2001 – no estaría previsto cubrir dichos puestos de trabajo vacantes con el ingreso o la presupuestación de trabajadores, según las declaraciones de la Directora del Departamento de Recursos Humanos y Materiales ya señaladas.

2. - Las condiciones de trabajo de los funcionarios estables de la IMM son relativamente superiores al promedio en las que se encuentra el resto de los trabajadores estatales. Las compensaciones salariales, beneficios funcionales, horas extras y diversos tipos de retribuciones específicas por sector que, si bien no se incorporan al salario base, *compensan relativamente las bajas remuneraciones predominantes en la administración pública*. Si embargo, existirían diferencias notorias entre los distintos sectores cuyas compensaciones específicas profundizan las desigualdades según la opinión de algunos funcionarios entrevistados.

En el marco de una “modernización de la gestión municipal” se confirmaría la tendencia al “crecimiento de actividades calificadas en determinados sectores” especialmente en los escalafones administrativo y técnicos, junto con “la descalificación” en otros, fundamentalmente el escalafón obrero. Se ha capacitado a un número importante de funcionarios, se incorpora tecnificación en algunos trabajos, se ofrece, a partir de este año y por primera vez en diez años, la posibilidad de concursar para lograr un ascenso y, en los sectores obreros permanece la descalificación y la falta de capacitación. A la vez, se concede la potestad, a los Directores de Departamento y al Intendente, de flexibilizar las tareas de los funcionarios de los Casinos Municipales y de los escalafones Obrero, Administrativo y Especialista Profesional, que se podrán adoptar “transitoriamente ante situaciones de necesidad, urgencia o imprevistas” y/o “por un período máximo de seis meses y prorrogable una sola vez mediante resolución del Intendente Municipal”, en tareas correspondientes a grados inferiores. Esta normativa además toma en cuenta al sector de funcionarios que estaban por fuera del S.I.R..

La estrategia parecería ser conservar los funcionarios estables que reciben capacitación y ofrecerles en un futuro cercano evaluaciones que les permita concursar y ascender, flexibilizar las tareas, a la vez que alentar a los trabajadores no capacitados a aceptar los “incentivos” para su posible retiro de la intendencia pues, los que se irían, ya mayores de edad, “no serían imprescindibles” de acuerdo a los dichos de la Directora de Recursos

Humanos. Esta estrategia se reforzaría con el proceso de tercerización de áreas de limpieza y recolección de basura, tareas tradicionalmente consideradas municipales.

3. - Las modalidades de “contrato de obra” y de los “contratos de arrendamiento”, utilizados por parte de la Izquierda en el gobierno de Montevideo, reafirmarían la tendencia a la desresponsabilidad de los organismos del Estado a través de la transferencia de funciones municipales por tercerizaciones – privatizaciones tanto a empresas capitalistas como a las llamadas “empresas unipersonales”.

Con respecto al uso indirecto de la fuerza de trabajo para las tareas conferidas, sin embargo, parecería ser, de acuerdo a los análisis de Palomino y la opinión de un especialista consultado, que la responsabilidad del Estado – en este caso la IMM - sigue existiendo. En el caso de las empresas unipersonales “se da un contrato de arrendamiento de servicio como si fueran dos empresas independientes y constituye una de las formas más brutales de precarización laboral porque encubre a un verdadero trabajador subordinado tras la forma de un empresario independiente lo que le impide a ese trabajador, percibir beneficios de carácter irrenunciable y alimentarios fundamentales, tales como el derecho a licencia, salario vacacional, seguro de enfermedad, aguinaldo y todas las compensaciones que reciben los trabajadores en relación de dependencia”. (Entrevista a abogado laboralista. Setiembre 2001).

En el caso del contrato de arrendamiento a una empresa privada que es abastecedora de mano de obra, las condiciones de trabajo tal cual se ha registrado, son francamente deficitarias y en este caso “está presente la figura del trabajador como objeto de derecho laboral frente al intermediario, en primer lugar y a la IMM, en segundo lugar. Esto determina una primera responsabilidad plena de la empresa y una segunda responsabilidad, de carácter subsidiario, de la IMM que es en definitiva la que se beneficia de la prestación del trabajo” (Entrevista a abogado laboralista. 2001)

4. - La modalidad de becas estudiantiles y las pasantías laborales producto de los convenios con ONGs, definidos y percibidos generalmente como “una política” social, en cuanto al uso de su fuerza de trabajo y los empleos que se ofrecen, en la medida que asumen tareas típicamente municipales, puede ser considerado un *mecanismo compensatorio* a la falta de trabajadores permanentes producto de las vacantes producidas.

En el caso de los becarios son designados, generalmente, para tareas consideradas municipales permanentes y no con el objetivo de cubrir “necesidades transitorias y excepcionales” y adolecen muchas veces de la “vinculación con la profesión para la que se preparan los estudiantes” como sugiere el Convenio Macro con la Universidad de la República. Sin embargo, reúnen otras condiciones que responderían a la lógica de eficiencia y eficacia: se trata de empleos para jóvenes, más aptos a la flexibilización de tareas, más “económicos” que los funcionarios municipales, sobre todo a partir de la modificación del estipendio - setiembre de 2000 – que lo equipara al salario grado 1 - 30 horas de la Universidad y no al salario mínimo de la Intendencia como hasta entonces.

Y, en el tratamiento de los jóvenes de familias monoparentales, en situación de pobreza, desertores de la educación, sin trabajo, se ofrece, a través de los convenios con las ONGs, la posibilidad de ser educados, de aprender un oficio, de recibir atención psicológica, y de tener un empleo en una tarea generalmente reconocida como municipal. Sin duda, estos jóvenes desertores de la educación formal, marginados socialmente, con serias dificultades económicas y discriminados, encuentran en esas tareas educativas y laborales, la oportunidad de “aparecer (se) como individualizados y socializados por el trabajo”, al decir de Tosel, pero no deja de ser un uso indirecto de mano de obra a bajo costo por parte de la IMM, como de toda la administración pública.

La potenciación de los convenios con las ONGs y la promoción de trabajo voluntario por parte del gobierno del Frente Amplio en la IMM en la última década es considerada una política social por las autoridades municipales. La instrumentación de dichos programas puede ser visualizada, desde varias perspectivas.

En primer lugar, como una “política alternativa” a las privatizaciones llevadas a cabo por los gobiernos nacionales en la medida que ofreció y ofrece la oportunidad de trabajo y / o empleo a sectores excluidos del mercado de trabajo y a miembros de las comunidades que se sienten partícipes de la concreción de acciones voluntarias en beneficio de los pobres. Algunos representantes de las autoridades municipales y del Frente Amplio hacen hincapié en esta perspectiva.

En segundo lugar, dichos programas serían considerados una manifestación de la aplicación de la política de reforma administrativa para el logro de una gestión supuestamente más eficiente y eficaz en el marco del proceso de descentralización. Es una visión defendida por las autoridades y por aquellos funcionarios técnicos comprometidos en la descentralización y la reforma administrativa, y pueden llegar a considerarla complementaria a la primera.

En tercer lugar, dicha modalidad puede considerarse un mecanismo *económico* y *político* por parte de las autoridades frenteamplistas que, a través de estrategias *sociales* para “combatir la pobreza”, se dirige a jóvenes excluidos social y económicamente. Podría reconocerse, más específicamente, como una *política asistencial* focalizada que, a la vez que es *valorada políticamente* como exclusiva por el gobierno municipal del Frente Amplio, reúne una serie de *ventajas económicas* para el servicio de la Intendencia. Pues, ante las necesidades extremas que padecen, esos jóvenes están más propensos a aceptar condiciones precarias de trabajo, empleos temporarios y rotativos, tareas flexibilizadas, salarios más bajos e inestabilidad laboral, sin crear situaciones de conflicto que le traerían imponer esas condiciones a los trabajadores estables. Esas características colmarían las necesidades de la IMM para abaratar costos de las tareas municipales que se consideran transferibles a organizaciones de la sociedad, así como para obtener mayor productividad del trabajador.

Por otro lado, las Organizaciones no Gubernamentales a las que se les transfieren funciones y recursos del Estado no pueden ser visualizadas como independientes del capital, del mercado ni del Estado pues actúan con beneficios económicos que les permite realizar sus funciones, ofrecen servicios y entran al mercado de trabajo como oferentes y demandantes de mano de obra a bajo costo salarial, a la vez que mantienen una dependencia económica con respecto a la IMM, al Estado y/ o a los organismos internacionales. Sin embargo, la profesionalización del personal que asume las tareas de formación y orientación en la mayoría de ellas, el esfuerzo que realizan en la atención relativamente integral de una población vulnerable como son los jóvenes pobres, excluidos del mercado de trabajo – no contemplados en los planes del gobierno central – le hacen aparecer como considerablemente valoradas por los “beneficiarios directos” y el sistema político. Una valoración cuya magnitud debería ser confirmada por una seria investigación y evaluación. Las primeras manifestaciones de organización de sus propios trabajadores –educadores sociales, administrativos - y las reivindicaciones que plantean parecen ser indicativas de conflictos inevitables en algunas de ellas. Las trabas y resistencias puestas por algunas ONGs a la sindicalización por parte de los jóvenes seleccionados serían una clara alusión al absoluto control de sus “educandos” trabajadores.

5. - Las experiencias extendidas en las guarderías municipales impulsadas por la Intendencia, combinan distintos tipos de trabajo: la variante de trabajo voluntario de los integrantes de las “asociaciones sociales” que dirigen su tarea fundamentalmente a la “ejecución de decisiones”; los “equipos técnicos” integrados por trabajadores municipales, ámbitos de mayor jerarquía que toman las decisiones; los docentes y educadores, sub - contratados por la “asociación administradora”, que concentra la combinación de los diversos usos de la fuerza de trabajo.

En vista a estas consideraciones finales, y como resultantes del análisis realizado, se puede plantear que:

A través de la reducción de personal estable en la IMM, producto de la política impulsada por las autoridades de no cubrir las vacantes que se van generando y de la promoción de los “retiros incentivados”, la izquierda se suma a una estrategia mundializada que se corresponde con el objetivo de reducción de los empleos públicos en el marco de la reducción de gastos y los cambios de gestión administrativa del Estado de acuerdo a declaraciones expresas en ese sentido por parte de las autoridades. Esta política se traduce en una estrategia no tan diferenciado en la práctica de las llevadas a cabo por el gobierno central en esta materia...

*El proceso de transferencia al Mercado de diferentes áreas y la firma de convenios con organizaciones de la sociedad, que llevan a privatizaciones y/o tercerización de funciones entrarían **en contradicción** con el discurso relativamente estatista (N^{xvii}) y legitimador de “defensa del patrimonio nacional y las empresas públicas” que el Frente Amplio sostuvo en el ámbito nacional.*

*Ambas prácticas de transferencias hacia las empresas y ONGs pueden ser consideradas una amenaza real de pérdidas de puestos de trabajo pues han significado la creación de nuevas y variadas formas de uso de la fuerza de trabajo **como compensación** a la pérdida real de puestos de trabajo estable por parte de la IMM que impedirían cubrir las necesidades de servicios municipales, tal como sucede en el resto de la administración pública..*

*La promoción directa e indirecta de empleo por parte de la IMM, con todas sus variantes, **profundiza y colabora en legitimar** el carácter de inevitabilidad de la tendencia creciente a la fragmentación del mundo del trabajo que le confiere el capital y el Estado, pues acrecientan el número de trabajadores precarizados, becados, pasantes, tercerizados, cuentapropistas, con bajos salarios y menores beneficios sociales.-*

Tomando en cuenta la experiencia de diez años de gobierno del Frente Amplio en la IMM y las estrategias llevadas a cabo, se señalan, para terminar, algunos de los posibles dilemas que se le plantean a la izquierda tradicional uruguaya. En la medida que, en el marco de los cambios ideológicos que se plantea actualmente el Frente Amplio, se inclina expresamente de un estatismo declarado hacia estrategias explícitas de tercerizaciones – privatizaciones, uno de los dilemas que se le presentan a la coalición sería:

¿Cómo responder a las expectativas de los trabajadores y a la vez adaptarse a las exigencias de la reducción del Estado que implica, entre otras consecuencias, la pérdida de puestos de trabajo y deteriora las condiciones laborales en una situación de desempleo creciente en el país?

El análisis y las transformaciones que sufrió la izquierda, trajo aparejado serias dificultades y conflictos con los trabajadores municipales organizados. Estos conflictos eran previsibles, independiente de las consideraciones de algunos analistas, y a pesar de la posible adhesión política a la coalición: se iban a plantear, se siguen planteando y seguramente se profundicen en el futuro. Y esta situación probablemente se dé, independientemente de las expectativas crecientes por un gobierno nacional del Frente Amplio como se expresan, de acuerdo a las últimas encuestas, en que la mitad de la población apuesta a su triunfo. Como plantea Costanza Moreira:

“El riesgo inherente a la condición de partido que busca situarse como alternativa de gobierno nacional, no es nuevo para la izquierda. En su ejemplar trabajo (Intereses y partidos en el Pluralismo), Pizorno había anticipado, de cara a la experiencia europea (y las experiencias de las izquierdas francesas y españolas lo muestran con claridad), que la necesidad de respaldar las reglas de competencia política, de concitar el apoyo del empresariado y de transformarse en “creíbles” en plena revolución conservadora, ha obligado y obligará a las izquierdas a torsiones ideológicas poco soportables para unas bases que difícilmente entiendan la necesidad de tales movimientos”. (Constanza Moreira. 2000)

De ahí que uno de los dilemas que se le presenta a la izquierda con relación al futuro sería:

¿Seguir insistiendo en “gobernar” para todos los montevideanos o, eventualmente, para todos los uruguayos, o apostar a un “gobierno obrero y popular”, vieja aspiración de los frenteamplistas?

Planteadas algunas hipótesis y dilemas posibles que se le presentaría a la izquierda gobernando la Intendencia de Montevideo, o eventualmente gobernando el país, sin embargo, queda pendiente otro tipo de interrogantes de más largo alcance que complejizan aún más el análisis.

Frente a la hipertrofia del Estado capitalista uruguayo producto del clientelismo político, el déficit municipal actual, la deficiencia interna de los servicios que se pretenden mejorar, la creciente pobreza y desintegración social, los procesos de transformación de la clase trabajadora que acrecentó el desempleo, la precarización y la informalidad del trabajo:

Acaso... ¿Hay otras alternativas?

Siendo consecuentes con el abordaje que se ha optado para esta investigación, debe reconocerse que existe la posibilidad de asumir diversas perspectivas para responder a tales cuestiones y, dado que escapan al objetivo de esta investigación, aquí apenas se intentan esbozar.

*Desde la perspectiva de la izquierda frenteamplista en el gobierno de la Intendencia y en el marco de sus transformaciones, sin que le signifique resolver los dilemas estratégicos que se señalaron, podría plantearse modificar el **cómo** actúa frente al Estado, al trabajo y al empleo. Eso exigiría definiciones políticas precisas frente a sus propios trabajadores estables y contratados y a las empresas y organizaciones no gubernamentales que convenían con la Intendencia. A manera de sumario podrían señalarse: la elaboración de una verdadera política de personal garantizando cuanto antes las evaluaciones y llamados a concursos para ascensos; la imposición a las empresas y ONGs de condiciones básicas para el trabajador en cuanto a salario y derechos laborales, derecho a sindicalización inmediata, metas sociales a cumplir con respecto a los jóvenes seleccionados, evaluaciones estrictas que confirmen o no su cumplimiento, la eficiencia y eficacia del servicio y su costo, así como la necesidad de demostrar que los resultados del servicio no se basan en la mayor explotación de mano de obra barata. Tareas estas que sólo implicarían una mayor “regulación”, acorde con sus concepciones sobre el rol del Estado, y que las autoridades no han hecho.*

Desde la perspectiva de algunas ONGs que convenían con la IMM, y sin que eso signifique tampoco una enorme revisión de su concepción en cuanto a su reivindicado rol solidario como organizaciones de la sociedad, podrían apoyarse en sus propios trabajadores concediéndoles el derecho a la sindicalización y/o participación en

la elaboración de los programas para que, aquellos que se planteen metas más audaces puedan ser reclamados, atendidos o reconocidos por los organismos del Estado, no solamente promover los que puedan ser acordados sólo para “compensar” o “amortiguar” conflictos o avalados por los organismos estatales (o tan potables que puedan incluir a los Ministerios de Defensa o Interior como el caso de la “Seguridad ciudadana”) y/ o por los Organismos Financieros Internacionales.

Desde la perspectiva de los trabajadores, perspectiva asumida en esta investigación, las propuestas inmediatas, mediatas y estratégicas a largo plazo, dependerían de su capacidad de retomar y acrecentar las cuotas de poder de sus propias organizaciones, del avance en la elaboración programática y de su posición sobre el Estado capitalista, de las posibilidades de decisión, de presión y de acción. El primer desafío que estaría planteado pasaría por la recomposición como clase trabajadora, hoy fragmentada y heterogeneizada producto de la ofensiva del capital, que implicaría la necesaria organización común de estables, contratados, becarios, conveniados, tercerizados/ privatizados a través de formas nuevas de relacionamiento. El problema de unos sería el problema de todos.

Las reivindicaciones inmediatas y mediatas podrían contemplar: propuestas surgidas desde la organización de los trabajadores para mejorar el servicio, las que implicaría, a su vez, apostar a mejorar sus propias condiciones de trabajo; salidas de organización administrativa que garantizaran no perder ni un solo puesto de trabajo en medio de la desocupación creciente. Las necesidades de los contratados, de los becarios, de los trabajadores de la ONGs y los jóvenes seleccionados por ellas, estarían, de ese modo, siendo defendidas por los trabajadores estables comenzando por estrategias siempre presentes: el logro de la estabilidad; la defensa de los derechos laborales; a igual tarea, igual salario.

Las estrategias permanentes y a largo plazo para los trabajadores pasarían por: a.- la reivindicación de “la reducción de la jornada de trabajo sin rebaja salarial ni flexibilización laboral” que podría adquirir la trascendencia de la reivindicación de las 8 horas a fines del siglo XIX y principios de los XX, y b.- el cuestionamiento de todo el sistema en la búsqueda de los caminos que lleven a terminar con la desigualdad, la miseria, la marginación, para lograr una vida libre “dotada de sentido en el trabajo y fuera del trabajo”.

Las hipótesis de trabajo aquí señaladas como resultado del estudio realizado, los posibles dilemas que se le pueden presentar a la izquierda nucleada en el Frente Amplio, así como las perspectivas o tendencias posibles a asumir por unos u otros de los involucrados, abren nuevos ejes de investigación y compromisos como profesionales que merecen ser abordados en el futuro. Ese es el desafío que queda planteado y que se asume desde ya.

Setiembre 2001

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, José y Ander Egg, Ezequiel.** "Evaluación de servicios y programas sociales" Siglo XXI. Madrid .1992.
- Anderson, P.** "*Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda*". Conferencia dictada en setiembre de 1995 en la facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Buenos Aires. Revista El Rodaballo" N°3, año II, verano 1995-96.
- Antunes, R.** " Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho" Boitempo Editorial. 2ª Edición. Fevereiro de 2000. - "¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo" Editorial Antídoto. Buenos Aires. 1999. "El trabajo y los sentidos" Cuaderno I. Serie: Desafíos del mundo del trabajo. Grupo de Estudio del trabajo. Departamento de Trabajo Social- Facultad de ciencias Sociales. Montevideo 2000. "Los nuevos proletarios del mundo en el cambio de siglo" Ponencia presentada en el Encuentro de revistas marxistas. Montevideo. Setiembre 2000.
- Arocena, J.-** "*El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay*" en "Políticas sociales, mujeres y gobierno local" CIEPLAN. Santiago de Chile. 1992. - "*Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo*" Cuadernos del CLAEH N° 62. 1992
- Banco Mundial.** "*Facilitando las alianzas, el diálogo y las sinergias. Estrategia regional para el trabajo con la sociedad civil en América Latina y el Caribe*". Setiembre 1999.
- "Cooperation between the World Bank and NGOs", FY96 Progress Report. 1997.
- "Informe sobre desarrollo social." Primer Borrador- 1° de enero de 1999. - Página de Internet: www.worldbank.org/cdf/cdes.text.htm
- "Propuesta de un Marco Integral de desarrollo". James Wolfensohn 21 de enero de 1999
- BID PNUD** "*Reforma social y pobreza*". Washington. Informe Preliminar. 1993
- Caetano, G y Rila, J.** "*Izquierda y tradición. Un problema y su versión en el Uruguay*". En La izquierda Uruguay: Tradición Innovación y Política.- TRILCE.- 1995. **Caetano, G., Rila, J. y Pérez, R.** - "*La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*". CLAEH N°44 -1988; "*Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia*". En Los Partidos Políticos de cara al 90. - FCU-FESUR -1989.
- Casas, A.-** "Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ONGs: estudios en el Uruguay contemporáneo". Tesis de maestría. 2000
- Claramunt, Adela.** "*Participación en políticas sociales descentralizadas: el impacto en los actores sociales*". Tesis de maestría en servicio Social. 1999
- Collin, Denis** "*Las tesis sobre "El fin del Trabajo": ideología y realidad social*" Revista Herramienta N° 6 Buenos Aires. Octubre de 1998: 57
- Coraggio, J.L.** "*Poder local, poder popular*" en Cuadernos del CLAEH N° 45-46 Montevideo. 1988
- "*Las dos corrientes de la descentralización en América Latina*" Cuadernos del CLAEH N° 56 Montevideo. 1991

- Coriat, B.** *“Los desafíos de la competitividad: globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad”*. PIETTE. Buenos Aires, 1994
- Cuadernos del CLAEH. Aragonés, N., Beisso, R. – Castagnola, J. L. y Mieres, P.** - *“Un modelo teórico para la investigación de las identidades sociales”*. CLAEH. Series Investigaciones. N° 57. **Aragonés, N. y Mieres, P.**- *“La polémica en el F.A. ¿Pugna por contenidos organizacionales o institucionales?”* CLAEH N° **Beisso, R. y Castagnola, J. L.** - *“Las adhesiones políticas de izquierda en el Uruguay: ¿Un caso de polítocentrismo?”* CLAEH N° 49 .-1989
- Chesnais, F.** *“A mundialização do capital”* San Pablo. Xama. 1996
- Cruz, Anabel.** *“ Un mundo sin fin... con -fin solidario”*. Prólogo - Guía de ONGs: “Con-fin solidario”. - Instituto de Comunicación y Desarrollo. 2000
- Davolos, Patricia** – CONICET / FLACSO: *“La naturaleza de las nuevas relaciones contractuales y la estrategia de las empresas. El caso de las telecomunicaciones: ¿modernización o regresión?”*, en *“La otra cara de las telecomunicaciones: La situación de los trabajadores telefónicos.”* Cifarelli, V., Martínez, O. (compiladores). - Cuadernos del Taller de Estudios Laborales. Mayo 2001. Buenos Aires. Argentina.
- Espasandín, Nancy.** - *“¿Qué izquierda pudo ganar? En medio de la crisis de la izquierda mundial el Frente Amplio viene creciendo a saltos.”*. Mimeo. Proyecto de Artículo. Seminario I- Enero 2000.
- Filgueira, Fernando-** *“El Movimiento sindical en la encrucijada: de la restauración a la transformación democrática”*. Revista uruguaya de Ciencia Política N°4. *“Más allá de las políticas públicas...”*; **Filgueira, F, Lijtenstein, S. y Avelino, G.**: *“Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático”*; de **Filgueira, F. Y Papadópulos, J.** *“Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay: ¿Sacando partido del conservadurismo?”*
- Fleury, Sonia:** *“Políticas Sociais e cidadania na América Latiana”* en *Políticas Sociales: Contribución al debate teórico – metodológico*. Bs As. UBA. 1996. citada en Pastorini, Alejandra *“La articulación entre lo público y lo privado”*. Revista Regional de trabajo Social N° 15 - 1999
- Fukuyama.-** *“El fin de la Historia”*
- Gallardo, Javier.** - *“La izquierda uruguaya: La parábola de los 'zorros' y los 'leones”*. Izquierda Uruguay: tradición innovación y política.- TRILCE.- 1995. *“Orden hegemónico y contra hegemonía de la izquierda”*. En los Partidos Políticos de cara al 90. -FESUR.- 1989
- Gellner, Ernest:** *“Las condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales”*. Paidós. 1996
- Goncalves Couto, Claudio.** *“El PT ante el desafío de gobernar: consideraciones a partir de la experiencia de San Pablo.”* en *“La larga Espera: itinerarios de la izquierda en Argentina, Brasil y Uruguay”*. Susana Mallo y Constanza Moreira (compiladoras). Banda Oriental. Uruguay. 2000:78
- Gorz, André** *“Adeus ao proletariado”*. Río de Janeiro. Ed. Forense. 1982
- Gramsci, A.-** *“La política y el estado moderno”* Editorial Planeta
- Guiddens, A. .-** *“La Tercera vía”*. Taurus. 1999: 38

- Habermas, J.** “A Nova Intransparência: A crise do estado de Bem-Estar social e o esgotamento das energias utópicas”. En: **Novos Estudos**, No.18, 1987 pp.103-114. São Paulo.
- Harvey, David** "A Condición Pós - Moderna". San Pablo. Ed. Loyola 1992
- Hobsbawm, Eric.** “*Historia del Siglo XX*” Crítica Grigalfo.Barcelona 1997
- Iamamoto, Marilda.** “*O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.*” Sao Paulo. Cortez. 1998. citada en Pastorino, Alejandra. Ob.cit.
- Informe** de la Oficina Nacional de Servicio Civil.- Vía Internet. La República 24 de junio de 2001.
- Informe** del Equipo de representantes de los trabajadores del Banco de Previsión Social. Vía Internet.
- IMM.** Informe anual 1999. Sistema de Recursos Humanos. Departamento de Recursos Humanos y materiales. División Administración de Personal. Nodo Informativo de recursos Humanos y Materiales. IMM.- Ver Anexos.
- IMM.-** Página de Internet de la IMM.-
- IMM.-** “Los montevideanos y las políticas de solidaridad”. 1996
- IMM.** www.montevideo.gub.uy
- IMM.-** “*Descentralización y participación ciudadana*”. Editorial TRILCE. Montevideo. 1994
- Klauss Meschkat.** “*Una Crítica a la Ideología de la 'sociedad civil'*”. En "Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad". Ed. Nueva Sociedad 1999
- Lavagnino, C.** “*La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay*” en Cuadernos del CLAEH N° 48. Montevideo. 1988
- Lema, Silvia y Espasandín, Nancy.-** “*Las políticas de empleo: Rol y funciones de las ONGs en la última década. Aportes para el debate.*” Ponencia Junio 2000- Revista Herramienta N° 14- Buenos Aires- Primavera-Verano 2000-2001.
- Löwy, Michael.-** “*Ideologías e Ciências Sociais: elementos para uma análise marxista*”. 4ª edición. São Paulo: Cortez, 1988: .16.
- Marx, K:** “*El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*”. Buenos Aires: Anteo, 1973: 15.
“Manuscritos económicos filosóficos: textos 1843-1845”
- Marx, K. y Engels, F.** “*La ideología alemana.*” Pueblos Unidos. Montevideo. 1971: 60-61
- Méda, Dominique:** “*El trabajo: un valor en peligro de extinción*”. Gedisa Editorial. Barcelona. 1998
- Midaglia, Carmen.-** “*Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*”. - CLACSO-ASDI.- Buenos Aires.- Diciembre 2000. - “*Las formas de la Acción colectiva en Uruguay*”. CIESU. Montevideo. 1992
- Montaño, Carlos.-** “*Das 'lógicas do Estado' ás 'lógicas da sociedade civil': Estado e 'terceiro sector' em questao*” In *Serviço Social & Sociedade*". N° 59. Sao Paulo. Cortez. 1999:68
- Moreira, C. y Veneciano, A.** – “Cohabitación y conflicto. Relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)”. **Moreira, C.** – “*La izquierda en Uruguay y Brasil: cultura política y desarrollo político –partidario*” en “*La Larga Espera. Itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*” **Mallo, S; Moreira, C.(compiladoras)** Banda Oriental.2000.

- Narbondo P. Ramos C.** “*La reforma de la administración pública en Uruguay basado en el paradigma de la nueva gerencia pública*”. 1995-99. - Ponencia.- Revista de Ciencia política N° 11. -
- Netto, J. P.** “*Capitalismo monopolista y Servicio Social*” Sao Pablo. Cortés Editora. 1997
- Offe**, ensayo “*El trabajo como categoría Sociológica clave*”. mimeo
- Oszlack.O.** – “*El desafío de la 2ª. reforma del estado*”. en Revista Nueva Sociedad N° 160 marzo-abril de 1999. pag. 81 a 101. -**Oto Shiroma, Eneida.** “*‘Empleabilidad’: el fetiche de la fuerza de trabajo*” en Revista Alfaguara N° 18. Montevideo. Setiembre 1997
- Palomino, Héctor.-** “*Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. Del trabajo asalariado a la sujeción indirecta del trabajo al capital. Un ensayo sobre los cambios contemporáneos en las relaciones sociales*”. - en Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. N° 17. Setiembre de 2000
- Pareja, Carlos -** “*Apocalípticos e integrados. Los dilemas culturales del socialismo latinoamericano*” CLAEH-1989. “*No se puede jugar al truco con cartas de canasta*”. - CLAEH- N° 64-1991
- Pastorini, Alejandra.-** “*La articulación entre lo público y lo privado*”. Revista Regional de trabajo Social N° 15 – 1999.
- Pérez, Romeo.-** “*Los partidos políticos en el Uruguay Moderno*”. CLAEH N° 31- 1984. “*La izquierda en la fase postautoritaria*”. Varios. Uruguay y la Democracia Tomo II -E.B.O. 1985
- Pérez, Romeo.** “*La izquierda en la fase post-autoritaria*”. - Pág. 142- 143. -
- Petras, J.:** “*El neoliberalismo en América Latina*” Hompo Sapiens Ediciones. Argentina.1997 “*Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*”. Coleção Sociedade e Ambiente 3. 1999
- Rial, Juan.-** “*El movimiento sindical uruguayo ante la democratización*” y “*La izquierda partidaria frente a la democratización: ¿Hacia una integración negativa?*” Documento de trabajo N° 109 CIESU- 1985
- Rifkin, J.** “*Adiós al trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*”. Buenos Aires. Ed. Paidós. 1997
- Rodríguez, J.M.-** “*El salario de los trabajadores municipales*”. Semanario Brecha.- 16 febrero de 2001. “*Empleo y Relaciones Laborales*” Revista Prisma N°5,UCUDAL. 1995, **Rodríguez, J.M., Lournaga, M.E., Garcé, A.-** “*Las políticas de empleo juvenil de la Intendencia Municipal de Montevideo (1995-1999)*”. Informe proporcionado por autoridades de la IMM.-
- Rosanvallón, P.** “*La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*”. Buenos Aires. Manantial. 1995
- Sarachu, Gerardo.-** “*El trabajo en cuestión: Algunos desafíos para las intervenciones y estudios en el mundo del Trabajo en la actualidad*”. Ponencia en el Seminario sobre transformaciones en el mundo del trabajo y desafíos para la profesión. 2000
- Stolovich, L. y González, Y.** “*Los cambios en el mundo del trabajo y el movimiento sindical: desafíos y propuestas*”.- CIEDUR-FESUR.- 1998
- Supervielle, Marcos -** “*La izquierda y el trabajo, el trabajo de la izquierda*”. - En Escenario 2: Revista de Análisis Político. Año 1. N° 3. Montevideo, diciembre 2000.

Tosel, André: *“Centralidad y no centralidad del trabajo o la pasión de los hombres superfluos.”* Revista Herramienta N° 14. Bs As. Editorial Antídoto. Primavera / Verano 2000-2001.

Valderrama, Mario.- “Las ONGs bajo Escrutinio” Alop (Internet):

Vega Cantor, R. *“ El Caos Planetario. Ensayos marxistas sobre la miseria de la mundialización capitalista”.* Buenos Aires. Ed. Antídoto. 1999. - **Villarreal, Nelson y Santandreu, Alain.** *“Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas”.* Cuaderno de Marcha. N° 157 y 158. Diciembre 1999 - Enero 2000.

Wolfensohn., James D. (Presidente del Banco Mundial) *“Coaliciones para el cambio”.* Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C. 28 de setiembre de 1999.

Yaffé, Jaime *“Tradicionalización del Frente Amplio 1984-1999”.* Monografía final de Licenciatura de Ciencia Política. Noviembre de 1999.

NOTAS

ⁱ Sobre la no centralidad del trabajo, ver: Gorz *El fin del proletariado*, Offe, ensayo “*El Trabajo como Categoría Sociológica Clave*”, Dominique Méda “*El trabajo: un valor en peligro de extinción*”, Habermas, Jeremy Rifkin, entre otros.

ⁱⁱ En 1989, acerca de los estudios académicos sobre el tema de la izquierda, Jorge Landinelli reconocía, no sin lamentarse, que: "...el dato de la realidad es que nuestro medio académico no ha logrado producir más que algunos escasos trabajos vinculados de alguna manera al tema y que, tanto la evolución histórica concreta como la experiencia más cercanas de los componentes culturales de la izquierda política nacional, denotan una llamativa carencia de exámenes rigurosos, adecuadamente informados y debidamente documentados" en *Los Partidos Políticos de cara al 90* (varios) Sección II: 107. FCU-FESUR. A diez años de estas afirmaciones debemos reconocer que desde distintas disciplinas se ha problematizado en abundancia sobre el tema.

ⁱⁱⁱ A los primeros trabajos de Romeo Pérez (1984-5), Juan Rial (1985), Martín Gargiulo (1986), Ernesto Laclau (1987), Rosario Beisso y J.L. Castagnola (1987) -en los marcos de las investigaciones del CLAEH- le siguieron los de Nelson Argonés y Pablo Mieres (1988), Beisso y Castagnola (1988), Javier Gallardo (1989), Horacio Martorelli (1989), Carlos Pareja (1991), hasta los más actuales de Gerardo Caetano y José Rila (1995), Javier Gallardo (1995), Costanza Moreira y Alicia Veneziano (1991) y Susana Gallo y C. Moreira (1999), así como los trabajos monográficos de noveles politólogos desde 1998.

^{iv} Moreira, Costanza y Veneciano, Alicia: “Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno Nacional (1990-1991)” *Revista de Ciencia Política* N° 4.

^v Claramunt, Adela. “Participación en políticas sociales descentralizadas: el impacto en los actores sociales”. Tesis de maestría en Servicio Social.

^{vi} Portillo, : “*Programas Sociales de la IMM*” en “Descentralización y participación ciudadana”. TRILCE

^{vii} Supervielle, Marcos: “*La izquierda y el trabajo: el trabajo de la izquierda*” en Escenario 2, *Revista de análisis político*. Diciembre de 2000; Rodríguez, J.M.; Lournaga, M.E.; Garcé, A “*Las políticas de empleo juvenil en la IMM- 1995-99*”. Informe a la IMM proporcionado por las autoridades; Rodríguez, J.M. “*Relaciones laborales en un gobierno de izquierda: el salario de los trabajadores municipales*” en *Semanario Brecha*, 16 de febrero de 2001.

^{viii} Las evidencias presentadas por Fernando Filgueira en “Más allá de las políticas públicas...” muestran además hasta qué punto las variables políticas y estructurales, pueden aportar a una explicación causal sobre las desigualdades en la aplicación de las políticas públicas neoliberales en los diferentes países de América Latina. Sin son dichas variables las que explican a su vez, el grado de democraticidad de las democracias existentes como analiza el autor en el artículo, y si además juegan un rol en la mediación entre las presiones internacionales y los efectos nacionales de las políticas públicas, *no sorprenderá que el autor, realice una enfática aclaración: "...la incorporación de estas variables políticas no suponen un reduccionismo a la esfera política (...) La estructura social de los países, la posición en la división internacional del trabajo, las imperfecciones de los mercados domésticos y los legados históricos en materia ideológica, cultural y organizacional, operan e interactúan con la tipología política que se desarrolla como factor causal del desempeño económico y social. (...) Lo que sí se afirma es que la evidencia sugiere un importante peso causal de estos factores*”, que son tomados con muy poco énfasis por los modelos de interpretación dominantes.

^{ix} Como plantea Marx: “Parece justo comenzar por lo real y lo concreto, por el supuesto efectivo; así por ejemplo, en la economía, por la población que es la base y el sujeto del acto social de producción en su conjunto. Sin embargo, si se examina con mayor atención, esto se revela [como] falso. La población es una abstracción, si dejo de lado, por ejemplo, las clases de que se compone. Estas clases son, a su vez, una palabra vacía si desconozco los elementos sobre los cuales reposan, por ejemplo, el trabajo asalariado, el capital, etc. Estos últimos suponen el cambio, la división del trabajo, los precios, etc. El capital, por ejemplo, no es nada sin trabajo asalariado, sin valor, dinero, precios, etc. Si comenzara, pues, por la población, tendría una representación

[*Vorstellung*] caótica del conjunto y, precisando cada vez más, llegaría analíticamente a conceptos [*Begriff*] cada vez más simples; de lo concreto representado llegaría a abstracciones cada vez más sutiles hasta alcanzar las determinaciones más simples. Llegado este punto, habría que reemprender el viaje de retorno, hasta dar de nuevo con la población, pero esta vez no tendría una representación caótica de un conjunto sino una rica totalidad con múltiples determinaciones relaciones (...) *Este último es, manifiestamente, el método científico correcto*. Lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso. Aparece en el pensamiento como un proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida, aunque sea el efectivo punto de partida y, en consecuencia, el punto de partida de la intuición [*Anschauung*] y de la representación. En el primer camino, la representación plena es volatilizada en una determinación abstracta; en el segundo, las determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento (...) Pero esto no es de ningún modo el proceso de formación de lo concreto mismo” (Marx, 1973,100-101; el subrayado es nuestro).^{ix} K. Marx: Introducción general a la crítica de la economía política, México, Pasado y Presente, 1985, trad. J. Aricó y J. Tula, p.50-51.

^x Según Ricardo Antunes “ (...) estaría emergiendo ‘un régimen de acumulación flexible nacido desde 1973’ que se caracteriza por la nueva ‘división de mercados, división global del trabajo, capital volátil, cierra de plantas industriales, reorganización financiera y tecnológica’ entre tantas mutaciones que marcan esta nueva fase de la producción capitalista. (Harvey. 1996). Lo que sugestivamente J.J.Castillo denominó como expresión de un proceso de ‘liofilización organizativa’. A través de la eliminación, transferencia, tercerización y reducción de unidades productivas. (Castillo. 1996) .” en “El trabajo y los sentidos” . Cuaderno I –Grupo de estudio del Trabajo.

^{xi} Nuevas evidencias confirmarían que también en Uruguay se avanza firmemente en la aplicación de las políticas recomendadas y sobre todo que existían en potencia las dinámicas que hoy se vislumbran, aunque variables institucionales, políticas y estructurales, "amortiguaron" y "graduaron" los efectos, en comparación con el resto de los países de América Latina. Si bien es cierto que el Uruguay sigue siendo, en el ámbito de América latina, el que posee los guarismos más bajos con relación a los índices de pobreza, el decremento del nivel de vida ha sido notable desde 1989. El índice de pobreza de la población urbana para 1999, la CEPAL lo ubica en el 20%. En la última década se duplicó el número de personas que viven bajo la línea de pobreza llegando -según datos del Instituto Nacional de Estadísticas del país- a 700 mil personas en 1994 (último dato disponible). Si a esto se une la pobreza rural, muy significativa y acrecentada, y además, se actualizaran los datos, las cifras son más alarmantes. Si tomamos en cuenta los mecanismos de consulta popular previstos en la constitución nacional y la existencia de una central única de trabajadores, así como las reglas de juego formales, debemos reconocer que algunos de ellos siguen siendo los mismos, pero su utilización por los actores sociales no generó los mismos resultados bloqueadores de las políticas neoliberales que se pudieron ver hasta el 94 (Ejemplo: plebiscito contra la Ley de empresas publicas). Aparecieron otros mecanismos que los anularon y que estaban emergiendo. El segundo gobierno de Sanguinetti, al igual que el de Batlle, lograron concretar importantes reformas y para ello contaron con otros avales. La alta participación política y social que caracterizaban al país se fueron deteriorando, tanto en los mecanismos plebiscitarios como de acción sindical. La resistencia a los planes existió, pero hubo cuatro intentos de plebiscitos abortados, algunas apenas en su larga gestación. Y no pudieron impedir la Reforma de la Seguridad Social ni la anulación de la AFAPS, ni la Reforma electoral, ni el Marco Regulatorio de la Energía Eléctrica, ni la eliminación de derechos laborales a través del artículo 29 de la Ley de Inversiones... Si a esto se le une la Reforma Educativa instrumentada desde mecanismos parlamentarios por la Ley de Presupuesto, se pueden ver los éxitos de los cambios instrumentados a la "manera uruguaya". Los nuevos mecanismos y reglas de juego cambiaron: la existencia de la Coalición de Gobierno se formalizó, tanto a nivel del Ejecutivo como del Legislativo. Dicha coalición tuvo sus antecedentes en el acuerdo de "entonación nacional" en el primer gobierno del Dr. Sanguinetti y el de "coincidencia nacional" durante el de Dr. Lacalle, que se fueron profundizando en la medida que se acrecentaba la conciencia del "problema de la gobernabilidad" de la democracia.

^{xii} Según Mario Valderrama (CEPES) Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo de ALOP en su trabajo “Las ONGs bajo Escrutinio” (Internet): “ El crecimiento de las ONGs ha motivado una intensa discusión sobre su significado e impacto. *Resulta curioso el hecho que sean hoy los*

organismos internacionales, otrora enemigo acérrimos de las ONGs, la que más ponderen las virtudes de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo como entidades con capacidad de llegar a los sectores más pobres con proyectos efectivos, participatorios y de bajo costo. En los últimos tiempos ha surgido sin embargo una avalancha de críticas y cuestionamientos al trabajo de las ONGs y que involucra inclusive a países como Holanda, que fue punta de lanza en el apoyo a este sector y en donde hoy se plantean críticas desde los partidos de la nueva alianza gobernante, medios de comunicación influyentes (RNC) y sectores de la opinión pública. La discusión sobre el papel de las ONGs viene motivando una serie de estudios académicos, y de foros de sistematización de experiencias. El Instituto de Políticas Públicas de la Universidad John Hopkins, en Baltimore las viene estudiando como parte de sus programas de investigaciones sobre el tercer sector. Prestigiosas universidades como Yale en los Estados Unidos y el London School of Economics en Inglaterra cuenta con áreas especializadas en el estudio de las ONGs”. (Subrayados nuestros)

^{xiii} Es interesante el testimonio de Gustavo Varela, Programa CARDIJN, ANONG, Uruguay: “Esta transformación nos ha llevado a hacer convenios con el Estado, pero no incidimos en cómo se hace la licitación y deberíamos poder hacerlo porque sino corremos el riesgo de transformarnos en empleados públicos baratos” en Villarreal, N. y Santandreu, A. Ob.cit.

^{xiv} Nos basamos en el trabajo de Alejandra Pastorini que analiza este continuo de respuestas de los organismos gubernamentales e instituciones privadas en lo que la autora considera “*un amplio abanico de mix de acciones públicas y privadas que se vienen desarrollando en este final de siglo*” en “*La articulación entre lo público y lo privado*”. Revista regional de Trabajo Social N° 15- 1999

^{xv} De **261** organizaciones que dispone de información la Guía de ONGs publicada por el ICD “Con fin solidario”-2000, figura un total de **59** que han hecho acuerdos o convenios de colaboración con la IMM. A su vez, **116** tienen acuerdos o convenios con otros organismos del Estado, la mayoría de las cuales, con varios organismos a la vez. El total de 261 organizaciones involucran a 7000 mujeres y 4000 hombres sumando 11.000 personas que trabajan en forma rentada o voluntaria. De ellas 7000 personas son voluntarias, dos tercios de las cuales son mujeres.

^{xvi} En entrevista del diario *El País del 19 de julio de 2001*, el Director de Recursos Financieros de la IMM, Alfredo Asti, afirmó que “es prioridad de la administración del Intendente M. Ariana reducir el déficit comunal que en 200 fue de 18 millones de dólares”. Señaló que “una de las estrategias para equilibrar las finanzas, será bajar el costo salarial mediante el expediente de disminuir la plantilla de funcionarios”. Plantea que desde 1990, la comuna bajó de 12.500 empleados a 9.500 y prosiguiendo con dicha estrategia la administración aspira eliminar 500 puestos de trabajo para el 2002.-

^{xvii} Se enfatiza en el término *relativamente* pues, en la mayoría de las instancias de Reforma del Estado impulsadas por los partidos tradicionales, el Frente Amplio optó por posiciones ambivalentes reflejando contradicciones internas:

a.- Plebiscito parcial contra la **Ley de Empresas Públicas** propuesto por el FA en contraposición a la campaña realizada por el sindicato de PLUNA contra todas las privatizaciones.

b.- Plebiscito contra la **Reforma Constitucional**: dirigentes muy representativos del FA a favor de la reforma... (Se produce la renuncia del General Seregni a la Presidencia del Frente Amplio en el acto-aniversario por esa causa).

b.- Plebiscito contra el **artículo 29** de la **Ley de Inversiones**- Sólo parte y minoritarios sectores apoyaron. La mayoría en contra de la iniciativa.

c.- Plebiscito contra el nuevo **marco regulatorio de energía**.

d.- Plebiscito por la **anulación de las AFAPs** donde quedó en evidencia un aislamiento de la organización de los jubilados.

e.- Plebiscito, contra algunos artículos de la **Ley de Urgencia** que viabiliza entre otras medidas la privatización de los sectores del puerto y de AFE: hubo resolución mayoritaria favorable en el PIT-CNT, el FA votó en contra- aunque da libertad a sus militantes- prohibiendo que los locales partidarios se usaran para la campaña. El General Seregni decididamente en contra.

ANEXO I

PAUTA DE ENTREVISTA PARA AUTORIDADES DE LA IMM.

- 1.- ¿Podría describirme las características de los empleos de los *funcionarios activos presupuestados* en cuanto a las siguientes dimensiones?
 - a.- edad promedio.
 - b.- experiencia anterior
 - c.- nivel educativo
 - d.- extensión de la jornada de trabajo
 - e.- ¿realizan horas extras?
 - f.- ¿cuál es el salario promedio?.
 - g.- ¿qué tipo de beneficios funcionales destacaría?
 - h.- ¿reciben incentivos económicos? Si No Si reciben :¿Cuáles destacaría?
 - i.- ¿reciben capacitación? Si No Si reciben: ¿En qué aspectos reciben capacitación?
 - j.- ¿realizan tareas de acuerdo al escalafón?
 - k.- ¿se ha tecnificado el trabajo? Si No Si se ha tecnificado: ¿En qué tareas?
 - l.- ¿ha existido promoción de personal en el último quinquenio?
- 2.- Ahora, por favor, le pediría que me describa las características del empleo de los *funcionarios activos contratados* tomando en cuenta las mismas dimensiones.
- 3.- De acuerdo a datos proporcionados por el departamento de Recursos Humanos y Materiales ha existido una disminución de puestos de trabajo estables en la IMM.
Según su opinión: ¿cuáles han sido las razones de esa disminución?
- 4.- La administración ha definido la estrategia de “retiros incentivados” para funcionarios estables y contratados que cumplan determinadas condiciones.
 - a.- ¿Qué opina Ud. acerca de este mecanismo?
 - b.- ¿Conoce algún funcionario que se haya interesado u optado por el “retiro incentivado”? Si No
 - c.- Si conoce: ¿Compartió con Ud. las ventajas que le reconoció a ese mecanismo?
 - d.- De acuerdo a datos relevados existirían aproximadamente unos 350 funcionarios que optaron por presentarse a los “retiros incentivados”: ¿Considera Ud. que es un número elevado? Si NO ¿Por qué?
- 5.- Desde el año 1998 funciona el Sistema Integrado de Remuneraciones en la IMM:
 - a.- ¿Podría decirme, de acuerdo a su opinión, cuáles son las ventajas de dicho sistema de reordenamiento funcional?
 - b.- ¿Y las desventajas?
- 6.- La Administración de la IMM ha definido desde 1993 la estrategia de convenios con Organizaciones no gubernamentales y en el año 2000 ha definido potenciarla.
 - a.- ¿Cuáles son, de acuerdo a su opinión, los objetivos que dicha política de convenios persigue?
 - b.- ¿Cuáles serían las ventajas de dicha política de acuerdo a su impresión?
 - c.- ¿Y las desventajas?
- 7.- ¿Existen diferencias entre los convenios concretados en la Comisión de Juventud y los realizados para el resto de los departamentos de la IMM? Si No Si existen: ¿Cuáles son de acuerdo a su conocimiento, esas diferencias?
- 8.- ¿Se han procesado cambios institucionales en la IMM para atender dicha política? Si No Si existieron:
 - a.- ¿Cuáles fueron esos cambios?
 - b.- ¿Por qué razones se dieron dichos cambios?

9.- ¿Qué opina Ud. con respecto a las condiciones de trabajo de los jóvenes que participan en esos programas?

a.- ¿Qué ventajas le encuentra?

b.- ¿Qué desventajas?

10.- Según su opinión, ¿quién tiene la responsabilidad sobre las condiciones de trabajo de los jóvenes seleccionados?

¿Por qué?

11.- En el último gobierno del Partido Colorado en la IMM se comenzó a realizar transferencia de funciones a empresas privadas en áreas de a limpieza y recolección de residuos. La administración del Frente Amplio ha continuado con esa estrategia y ha extendido la zona.

a.- ¿Qué opinión le merece esa práctica?

b.- Siempre según su opinión: ¿Qué ventajas le proporciona a la Intendencia?

c.- ¿Y a los funcionarios?

d.- ¿Y a los habitantes de Montevideo?

e.- De acuerdo a su opinión, también: ¿Qué desventajas puede traer a la IMM?

f.- ¿Y a los funcionarios de la IMM?

g.- ¿Y a los habitantes de Montevideo?

12.- Por último: ¿Cuáles cree Ud. que son las prioridades más importantes que la actual administración debería atender con respecto a las condiciones de trabajo de los funcionarios municipales?

ANEXO II

DATOS CUANTITATIVOS COMPLEMENTARIOS

CUADRO 1

TASA DE DESOCUPACIÓN Y NÚMERO DE DESOCUPADOS 1986-2000

AÑO	MONTEVIDEO %	INTERIOR %	TOTAL NACIONAL %	TOTAL NACIONAL EN MILES
1986	10,7	9,3	10,1	112,9
1987	9,3	8,9	9,1	107,4
1988	9,1	8,2	8,6	101,9
1989	8,5	7,4	8,0	95,8
1990	9,2	7,7	8,5	102,1
1991	8,9	8,8	8,9	109,9
1992	9,0	9,0	9,0	113,2
1993	8,4	8,2	8,3	105,4
1994	9,2	9,2	9,2	121,1
1995	10,8	9,7	10,3	137,5
1996	12,3	11,4	11,9	159,1
1997	11,6	11,3	11,4	157,5
1998	10,2	9,9	10,1	140,9
1999	11,8	10,7	11,3	137,6
2000	14,5	14,3	14,4	175,8
2001	15 % junio			

Fuente: INE

CUADRO 2

Tasa de Actividad, empleo y desempleo para años seleccionados

	Tasa de Actividad %	Tasas de empleo %	Tasa de desempleo %
1993	56,6	51,9	8,3
1995	58,2	51,4	10,3
1998	60,4	54,3	10,1
1999	52,6	59,1	11,3

Fuente: INE

CUADRO 3

Tasa de actividad, empleo y desempleo 200-2001 Por trimestres calendarios

	Tasa de actividad %	Tasa de Empleo %	Tasa De desempleo %	Ingreso Real a precios Feb-ab/01
Trimestres calendario				
Abril-junio 00	58,4	50,1	14,3	12.953
Jul-Setiem. 00	59,8	51,5	13,9	13.323
Oct.-diciem 00	59,5	51,1	14,2	12.247
Enero-marz.01	61,6	52,4	14,9	13.366
Trimestres móveiles				
Feb - Abril 00	60,4	52,9	12,4	13.019
Enero - marzo 01	61,6	52,4	13,9	13.366
Feb - Abril 01	61,3	52,2	15,0	12.399

Fuente: INE

Sobre trabajo formal e informal.

Seis países de América del Sur. Estructura del empleo Urbano. Año 1998

País	Sector informal				Sector formal		
		a/		b/			c/
	Total	Cuenta propia	Doméstico	Micro	Total	Públicos	privados
Brasil	46.7	23.2	9.5	14.0	53.3	9.3	44.0
Colombia	49.0	28.1	2.1	18.8	51.0	8.2	42.8
Ecuador	58.6	33.0	6.1	19.5	41.4	14.8	26.6
Perú	53.7	30.2	5.5	18.0	46.3	7.2	39.1
Uruguay	41.2	20.1	7.5	13.6	58.8	16.8	42.0
Venezuela	43.0	28.9	4.7	9.4	57.0	19.0	38.0

Fuente: OIT, panorama laboral 99, en Informe sobre informalidad de los trabajadores del BPS.

a/ No profesionales ni técnicos

b/ Empresas hasta 5 ocupados

c/ Empresas con 6 o más ocupados.

Se puede apreciar que el sector informal ocupa un rango que va desde el 41% hasta casi el 59% según los países. Los trabajadores por cuenta propia son el grupo de mayor representación dentro de los sectores informales en un rango que va desde el 20% hasta el 33%.

Sobre Becarios y Pasantes

Según datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSC- y de acuerdo al Registro de Funcionarios Públicos al 31 de diciembre de 2000, trabajarían 3.951 becarios y pasantes en la administración pública, 2.155 en los entes autónomos y Servicios descentralizados y 1576 en la Administración Central. (*La República 6-8-2001*)

Los mismos están distribuidos de acuerdo a los siguientes cuadros proporcionados al Senado en agosto por la ONSC:

CUADRO 1.- Becarios y Pasantes diciembre 2000.

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

Inciso	Organismo	Becarios	Pasantes	Total
28	BPS		242	242
60	ANCAP	86	2	88
61	UTE	853	37	890
64	ANP		16	16
65	ANTEL	383	53	436
66	OSE	219		219
67	A.N.CORREOS	261		261
70	I.N.COLONIZACION	3		3
TOTAL		1.805	350	2.155

CUADRO 2.- Becarios y Pasantes.- Administración Central

Inciso	Organismo	Becarios	Pasantes	Total
02	Presidencia de la República		14	14
04	Ministerio del Interior	22	210	232
05	Ministerio de Economía y Finanzas	225	22	247
06	Ministerio de relaciones exteriores		48	48
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	80	7	87
09	Ministerio de turismo		97	97
11	Ministerio de Educación y Cultura	436	28	464
12	Ministerio de Salud Pública	103		103
13	Ministerio de trabajo y seguridad Social		174	174
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente		65	65
15	Ministerio de Deportes y Juventud	45		45
TOTAL		911	665	1.576

CUADRO 3.- Becarios y Pasantes en las Intendencias del Interior

Departamentos	Becarios	Pasantes	Total
Colonia		50	50
Paysandú		26	26
Treinta y Tres	12		12
Florida	10		10
Rocha	6		6
Tacuarembó	6		6
San José	5		5
Rivera		1	1
Total	39	77	116

Fuente: ONSC

LISTA DE ONGS con convenios para programa de empleo juvenil- 1999

- 1.-*Iglesia Valdense*
- 2.-*Ipru*
- 3.-*Acción Promoción 18 de Julio*
- 4.-*Vida Nueva Uruguay*
- 5.-*Patronato nacional de Encacelados 18 de Julio*
- 6.- *Casa Mujer de La Unión*
- 7.-*CIPFE*
- 8.-*IELSUR*
- 9.-*Foro Juvenil*
- 10.-*Movimiento Volpe*
- 11.-*Juventud para cristo*
- 12.-*Abrojo*
- 13.-*CFEE/Con Todos los Niños*
- 14.- *Comisión Fomento Simón Riquelme*
- 15.- *Patronato UTAP*
- 16.-*OMPLI*
- 17.- *Tacurú*
- 18.- *Vida y Educación*
- 19.-*Gurises Unidos*
- 20.- *Instituto del Hombre*
- 21.- *SERPAJ*
- 22.- *Redes*
- 22.- *As. C. La Pascua*
- 23.- *La Bonne Garde*
- 24.- *Iglesia Anglicana*
- 25.- *Organización San Vicenter*
- 26.- *Don Vosco*

Fuente: “La Política de empleo Juvenil de la IMM 1995-1999” (J.M.Rodriguez, M.E.Laurnaga, A.Garcé)

El original de la Monografía posee 8 Anexos más incluidos, fotocopias de documentos de la IMM.