



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: El Frente Amplio uruguayo como un “gobierno socialdemocrático tardío” : Entre la “restauración con cambios” y la “innovación” : un análisis de su política laboral en el período 2005-2015

Autores (en el caso de tesis y directores):

Alejandro Vignolo Cabrera

Julio César Neffa, dir.

Johanna Maldovan Bonelli, co-dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2019

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Alejandro Vignolo Cabrera

**El Frente Amplio uruguayo como un “gobierno socialdemocrático tardío”.
Entre la “restauración con cambios” y la “innovación”: un análisis de su
política laboral en el período 2005-2015**

(Volumen único)

Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires



Director: Julio C. Neffa
Co-Directora: Johanna Maldovan

Buenos Aires
2019

Resumen

El objetivo central de la tesis es analizar a las dos primeras gestiones del FA (2005-2010 y 2010-2015) como “gobiernos socialdemocráticos tardíos” a partir del análisis de la política laboral implementada en ese decenio (Lanzaro, 2009, 2011, 2014). Para tal cometido, dentro de esa categoría conceptual priorizamos el análisis de las relaciones de la izquierda gobernante con el sindicalismo representado por la central obrera PIT-CNT. La caracterización de este vínculo la llevamos a cabo a través del análisis de sus relaciones históricas producto de sus orígenes casi simultáneos, la actualidad de esa relación con el ascenso del FA al gobierno y además, por intermedio del estudio de los principales resultados alcanzados en materia laboral en este período.

El siguiente objetivo fundamental de la investigación es caracterizar las estrategias que tomaron los dos gobiernos frenteamplistas en materia de política laboral. Al primer tipo de estrategias políticas la definimos como “restauración con cambios”, mientras que al segundo la denominamos como “innovación”. El primer tipo de estrategia alude a: a) la creación o recuperación de una institución en el sector público; b) la introducción de modificaciones de relevancia en la función del Estado a partir de esos cambios que trae consigo esa institución y c) a que la nueva institución creada o recuperada, mantiene características similares en su misión, objetivos y diseño institucional en relación a una institución anterior que intervenía en esa misma área de política pública. La evidencia más relevante de “restauración con cambios” por parte del gobierno fue la recuperación de los Consejos de Salarios en el primer período frenteamplista. El segundo tipo es la estrategia de “innovación” de políticas. El aspecto innovador está dado por: a) su diseño institucional; b) el papel que se le otorga al Estado y c) legislar sobre un derecho o reivindicación que anteriormente no era reconocido y/o por el diseño de una política bajo esa misma premisa. El proyecto político frenteamplista tuvo en la aprobación de numerosas normas su aspecto más transformador, así sucedió con las políticas de empleo, las leyes de libertad y de licencia sindical, la de regulación del régimen de contratación por medio de tercerizaciones, entre otras tantas normas. Elegimos como ejemplo de “innovación” el programa CePE de DINAE y al que luego se sumó INEFOP a su gestión.

Palabras claves: Uruguay- Frente Amplio- Políticas laborales

Abstract

The central objective of the thesis is to analyze the first two administrations of the Frente Amplio (2005-2010 and 2010-2015) as "late social democratic governments" (Lanzaro, 2009, 2011, 2014), based on the analysis of the labor policy implemented in that decade. For this purpose, within this conceptual category we prioritize the analysis of the relations between the ruling left party and the trade unionism represented by the PIT-CNT labor center. The characterization of this link will be carried out through the analysis of its historical relations, product of its almost simultaneous origins; the actuality of this relationship with the rise of the Frente Amplio to the government and also through the study of the main results achieved in the labor field during this period.

The next fundamental objective of the research is to characterize the strategies adopted by the two governments in the area of labor policy. The first type of political strategies is defined as "restoration with changes", while the second is called "innovation". The first type of strategy refers to: a) the creation or recovery of an institution in the public sector; b) significant changes that were introduced in the role of the State based on those changes that this institution brings and c) the new institution created or recovered maintains similar characteristics in its mission, objectives and institutional design in relation to a previous institution that intervened in that same area of public policy. The most relevant evidence of "restoration with changes" by the government was the recovery of the Salary Councils in the first Frente Amplio period. The second type is the strategy of "innovation" of policies. The innovative aspect is given by: a) its institutional design; b) the role that is granted to the State and c) legislate on a right or claim that was previously not recognized and / or for the design of a policy under that same premise. The Frente Amplio's political project had its most transformative aspect in the approval of numerous regulations, as was the case with employment policies, freedom and union licensing laws, the regulation of the contracting system through outsourcing, the expansion of insurance unemployment for those citizens over fifty, among many other regulations. We chose as an example of "innovation" the CePE program of DINAE and which INEFOP later added to its management.

Key words: Uruguay- Frente Amplio- Labor policies

Índice

Resumen	2
Abstract	3
Introducción.....	7
PRIMERA PARTE: Caracterización de las administraciones del Frente Amplio en el período 2005-2015 como “gobiernos socialdemocráticos tardíos”	27
1. El contexto político y socioeconómico de Uruguay (1990-2005).....	27
1.1 La década de 1990 en Uruguay: el gradualismo neoliberal.....	28
1.1.1 La presidencia de Lacalle (1990-1995)	28
1.1.2 El retorno de Sanguinetti (1995-2000)	32
1.1.3 Síntesis del período (1990-2000).....	37
1.2 El mercado laboral durante la década de 1990 y comienzos del 2000	38
1.2.1 El final de los Consejos de Salarios.....	39
1.2.2 La evolución de los indicadores laborales	41
1.3 La presidencia del Dr. Batlle (2000-2005) y la crisis del 2002 como un final anunciado.....	44
1.4 Consideraciones finales del capítulo	47
2 El Frente Amplio como partido de gobierno	47
2.1 El concepto de socialdemocracia como antecedente inmediato	48
2.2 La institucionalización de la izquierda y sus consecuencias	55
2.3 El gobierno socialdemocrático del Frente Amplio en Uruguay y sus relaciones con el movimiento obrero	58
2.4 El caso argentino como excepcionalidad en la región.....	63
2.5 Síntesis del capítulo	65
3 Los gobiernos del Frente Amplio 2005-2015.....	65
3.1 Las elecciones del año 2004. El ascenso del progresismo al gobierno nacional	66
3.1.1 Los estilos de liderazgo que caracterizaron a las administraciones de Vázquez y Mujica.....	68
3.2 Las principales reformas llevadas a cabo por el Frente Amplio en el período 2005-2015.....	73
3.2.1 Las políticas sociales	73
3.2.2 Las reformas en el sistema de salud	81
3.3 Rasgos generales de la política económica desde el 2005.....	86
3.3.1 El escenario económico previo al primer gobierno del Frente Amplio	86
3.3.2 Características generales del modelo económico implementado desde el 2005.....	87
3.3.3 Principales indicadores socioeconómicos del período 2005-2015	89
3.4 Síntesis del capítulo	91
SEGUNDA PARTE: La política laboral en el Uruguay progresista	93

4	Políticas laborales y políticas de empleo: aproximaciones conceptuales desde la realidad uruguaya	93
4.1	Política laboral y negociación colectiva: el diálogo social	94
4.1.1	La perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo	96
4.2	Políticas laborales, de empleo y de mercado de trabajo	97
4.2.1	Las políticas de empleo en sentido amplio y estricto	99
4.2.2	Las políticas activas y pasivas de empleo	100
4.3	La política laboral en los gobiernos de Vázquez y Mujica	112
4.3.1	La administración de Tabaré Vázquez	113
4.3.2	La administración de Mujica	115
4.3.3	Articulaciones con el mundo sindical y prioridades de la política laboral	117
4.4	Consideraciones preliminares	121
5	Entre la “restauración con cambios” y la “innovación”: las estrategias de la política laboral del FA	123
5.1	Estrategia política de “restauración con cambios”: los Consejos de Salarios	124
5.1.1	Antecedentes históricos	124
5.1.2	La recuperación de los Consejos de Salarios	129
5.1.3	Las cifras de la negociación colectiva	137
5.2	Estrategia política “innovadora”: los Centros Públicos de Empleo	138
5.2.1	La institucionalidad de las políticas de empleo	139
5.2.2	Los Centros Públicos de Empleo: actores, instituciones y objetivos	151
5.2.3	Los resultados del CePE y la cuestión de la evaluación en este tipo de políticas	163
5.3	Síntesis del capítulo	166
	Conclusiones	168
	Referencias bibliográficas	175
	Anexo	184

“No soy un cliente, no merezco ese apelativo. No soy un agitador, un parásito, un mendigo, o un ladrón. No soy un número de la Seguridad Social, o un nombre en una lista. Ni un mal pagador, nunca dejé nada sin pagar.

Nunca tuve buena suerte. Pero miraba a mi vecino a los ojos, y le ayudaba si podía. No acepto ni busco la caridad. Mi nombre es Daniel Blake, soy un hombre. No un perro.

Busco y exijo mis derechos. Exijo que se me trate con respeto. Yo, Daniel Blake, soy un ciudadano. Nada más y nada menos”.

Fragmento de la película “I, Daniel Blake”.

Director, Ken Loach. 2016

Listado de siglas

A

- **AECID**-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- **AFAP**-Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional
- **AFJP**-Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
- **ANCAP**-Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
- **ANTEL**-Administración Nacional de Telecomunicaciones
- **ART**-Aseguradoras de Riesgos del Trabajo

B

- **BCU**-Banco Central del Uruguay
- **BHU**-Banco Hipotecario del Uruguay
- **BID**-Banco Interamericano de Desarrollo
- **BM**-Banco Mundial
- **BPS**-Banco de Previsión Social
- **BSE**-Banco de Seguros del Estado

C

- **CAIF**-Centros de Atención de la Infancia
- **CAP-L**-Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad
- **CC.SS.**-Consejos de Salarios
- **CEFOP**-Centros de Empleo y Formación Profesional
- **CEPAL**-Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- **CePE**-Centros Públicos de Empleo
- **CGT**-Confederación General del Trabajo de la República Argentina
- **CGTU**-Confederación General de Trabajadores del Uruguay
- **CINTERFOR**-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
- **CINVE**-Centro de Investigaciones Económicas
- **CIU**-Cámara de Industrias del Uruguay
- **CLAE**-Comités Locales Asesores de Empleo
- **CNCS**-Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay
- **CNT**-Convención Nacional de Trabajadores

- **COPRIN**-Consejos de Salarios y en su lugar se creaba la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos
- **CSNCSP**-Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público
- **CTA**-Central de Trabajadores de la Argentina
- **CUDECOOP**-Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas

D

- **DINAE**-Dirección Nacional de Empleo
- **DINATRA**-Dirección Nacional de Trabajo

E

- **ECA**-Entidades de Capacitación
- **EP**-Encuentro Progresista

F

- **FA**-Frente Amplio
- **FCS**-Facultad de Ciencias Sociales
- **FMI**-Fondo Monetario Internacional
- **FONASA**-Fondo Nacional de Salud
- **FORU**-Federación Obrera Regional Uruguaya
- **FPV**-Frente para la Victoria
- **FRL**-Fondo de Reversión Laboral
- **FUS**-Federación Uruguaya de la Salud

G

- **GECAL**-Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
- **GPS**-Gasto Público Social

I

- **ICD**- Instituto Cuesta Duarte
- **IECON**- Instituto de Economía (FCEA-UdelaR)
- **INAU**-Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- **INE**-Instituto Nacional de Estadística

- **INEFOP**-Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
- **IRPF**-Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

J

- **JUNAE**-Junta Nacional de Empleo
- **JUNASA**-Junta Nacional de Salud
- **JUP**-Juventud Uruguaya de Pie

M

- **MEC**-Ministerio de Educación y Cultura
- **MEF**-Ministerio de Economía y Finanzas
- **MERCOSUR**-Mercado Común del Sur
- **MIDES**-Ministerio de Desarrollo Social
- **MLN-T**-Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros
- **MPP**-Movimiento de Participación Popular
- **MTEySS**-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- **MTOP**-Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- **MTSS**-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay
- **MVOTMA**-Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

O

- **OCDE**-Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- **OE**-Oficinas de Empleo
- **OIT**-Organización Internacional del Trabajo
- **OPP**-Oficina de Planeamiento y Presupuesto

P

- **PAE**-Políticas Activas de Empleo
- **PANES**-Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
- **PASOK**- Movimiento Socialista Panhelénico
- **PBI**-Producto Bruto Interno
- **PC**-Partido Colorado
- **PCU**-Partido Comunista de Uruguay

- **PIT-CNT**-Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores
- **PJ**-Partido Justicialista
- **PJyJHD**-Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
- **PMDB**-Partido del Movimiento Democrático Brasileño
- **PN**-Partido Nacional
- **PNUD**-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- **POE**-Programa Objetivo Empleo
- **PP.TT.**-Partidos Tradicionales
- **PRN**-Partido de la Reconstrucción Nacional
- **PROCAL**-Programa de Calificación para trabajadores en seguro de paro
- **PROIMUJER**-Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional
- **PROJOVEN**-Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes
- **PSDB**-Partido de la Social Democracia Brasileña
- **PSOE**-Partido Socialista Obrero Español
- **PT**-Partido de los Trabajadores
- **PVP**-Partido por la Victoria del Pueblo

R

- **RUEC**-Registro Único de Entidades de Capacitación

S

- **SAE**-Servicios de Apoyo Empresarial
- **SCJ**-Suprema Corte de Justicia
- **SMN**-Salario Mínimo Nacional
- **SNI**-Sistema Nacional de Investigadores
- **SNIS**-Sistema Nacional Integrado de Salud
- **SPE**-Servicios Públicos de Empleo
- **SRL**-Sistema de Relaciones Laborales
- **SUNCA**-Sindicato Único de la Construcción y Anexos

T

- **TUS**-Tarjeta Uruguay Social

U

- **UdelaR**-Universidad de la República
- **UE**-Unión Europea
- **UNOTT**-Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte
- **URSS**-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
- **USE**-Unidad de Servicios de Empleo
- **UTE**-Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
- **UTU**-Universidad del Trabajo del Uruguay

V

- **VA**-Vertiente Artiguista

Introducción

La década del 90' marcó un hito en la historia reciente de los países del Cono Sur. El ascenso y consolidación de gobiernos neoliberales democráticamente elegidos, significó para la región una profundización en la orientación del modelo económico imperante, caracterizado por la apertura comercial irrestricta, los avances de reformas en el Estado -centrados en el ajuste del gasto público-, así como la reestructuración de los sistemas productivos, bajo el paradigma de la competitividad por vía de la flexibilidad, avanzando los servicios en detrimento de la industria. Estas medidas tuvieron sus antecedentes inmediatos en las políticas de los regímenes cívico-militares impuestos en los años 70' en el continente sudamericano. Uruguay no estuvo ajeno a esta situación y tuvo en la crisis social y económica del año 2002, el desenlace de décadas de implementación de políticas neoliberales.

En octubre de 2004 se produce un hecho político histórico para Uruguay: el triunfo por primera vez en las elecciones presidenciales de la izquierda partidaria encolumnada en el espacio denominado como Frente Amplio (FA). De este modo, ese país luego de décadas de neoliberalismo se sumaba a la “ola progresista” de comienzos del 2000 que también incluyó a otros países sudamericanos como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela. El triunfo del FA en las elecciones de fines de 2004, puede ser comprendida como una “salida política a la uruguaya” a la crisis del año 2002. Esta noción alude a la canalización de la disconformidad de la ciudadanía dentro de los límites institucionales del sistema político uruguayo y por vía de las instancias electorales convencionales.

La afirmación anterior se evidenció en buena parte en el trasiego de votantes que históricamente adhirieron a los “Partidos Tradicionales” (PP.TT., Colorado y Nacional), hacia la opción del FA. Lógicamente este fenómeno no se explica solo por las elecciones de 2004, sino que desde la creación del FA en 1971 y particularmente desde la década de 1990, la izquierda fue incrementando su caudal de votos de manera sostenida. El electorado uruguayo encontró en el FA un canalizador del desencanto con la dirigencia de los partidos que habían gobernado por más de 170 años al Uruguay. Junto a la decisión de una mayoría del electorado de acompañar a la opción frenteamplista, otro rasgo que tuvo la situación “post-crisis” en el país fue que no dio la posibilidad para el surgimiento de nuevas figuras políticas (los conocidos como *outsiders*), por fuera de los tradicionales dirigentes de las principales colectividades

partidarias. Consideremos que la llegada a la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez, estuvo precedida de sucesivas postulaciones a las elecciones nacionales de 1994 y 1999, además de su experiencia como Intendente de Montevideo durante los años 1990 y 1995. Estos aspectos son elementos a tener en cuenta para los futuros análisis de la experiencia frenteamplista con respecto a otros ejemplos de gobiernos progresistas o de izquierda latinoamericanos.

La victoria del FA tuvo una profunda repercusión en todo el sistema político, más allá de los partidos Colorado (PC) y Nacional (PN). En función de nuestro tema de investigación, nos interesa particularmente remarcar las derivaciones de este hecho en las organizaciones de los dos actores centrales del mundo del trabajo: los empresarios y los trabajadores. Por aquellos años, el escenario para ambos estaba definido por la incertidumbre y hasta por un cierto recelo por parte de los primeros en relación al nuevo gobierno; mientras que los segundos -por primera vez en la historia del país- tenían a su principal aliado político ocupando el gobierno nacional. En este camino de afianzamiento de una nueva fuerza política, el sindicalismo contribuyó a través de la conformación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), creada a mediados de la década de 1960 y luego con la restauración democrática a través del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), a construir una alianza histórica con el FA que se mantiene vigente hasta la actualidad. Una “hermandad” que creció a la luz de la “comunidad” ideológica y de intereses políticos, y que se fortaleció en la resistencia a la dictadura cívico-militar iniciada en 1973 y luego del retorno democrático, con la oposición a las políticas neoliberales de los gobiernos de coalición de blancos y colorados de la década de 1990.

Entre los numerosos desafíos que tuvo que abordar esa fuerza política en lo inmediato, se destacó la urgente necesidad de recomponer el sistema de relaciones del trabajo, puesto en jaque por décadas de ejecución de políticas neoliberales por parte del bloque conservador. La generación de empleo de calidad junto a la normalización del modelo de negociación colectiva, denominado en Uruguay como Consejos de Salarios (CC.SS.), fueron dos de los principales objetivos que el Poder Ejecutivo de la época estuvo emplazado a trabajar a la brevedad. El gobierno desde un comienzo estuvo condicionado, por un lado, por sus compromisos políticos ante la dirigencia y militancia del FA y por otro, por las expectativas generadas en las organizaciones sociales afines.

El objetivo central de la tesis es analizar a las dos primeras gestiones del FA (2005-2010 y 2010-2015) como “gobiernos socialdemocráticos tardíos” a partir del análisis de la política laboral implementada en ese decenio (Lanzaro, 2009, 2011, 2014). Para tal cometido, dentro de esa categoría conceptual priorizamos el análisis de las relaciones de la izquierda gobernante con el sindicalismo representado por el PIT-CNT. La caracterización de este vínculo la llevaremos a cabo a través del análisis de sus relaciones históricas producto de sus orígenes casi simultáneos, la actualidad de esa relación con el ascenso del FA al gobierno y además, por intermedio del análisis de los principales cambios en materia laboral en este período. Particularmente además del análisis de las principales leyes y distintas iniciativas en materia laboral impulsadas en esos diez años, tenemos como premisa destacar las relaciones entre el movimiento obrero organizado, representado por el PIT-CNT y el FA, desde una perspectiva histórica y en esta última etapa con éste partido progresista en el gobierno.

La asunción del FA trajo consigo una reorientación de las políticas laborales hacia un mayor protagonismo del Estado. Una característica que fue común a otros gobiernos de pensamiento progresista en la región, siendo el ejemplo de Argentina uno de los más emblemáticos. En este sentido, nos interesa ahondar sobre cuáles fueron los lineamientos de las políticas laborales identificando dos estrategias en materia de política laboral; una que denominamos como “restauración con cambios” y otra entendida como de “innovación o innovadora”. Por esto, el siguiente objetivo de la investigación consiste en analizar a través de dos ejemplos (los CC.SS. y el programa Centros Públicos de Empleo-CePE), las estrategias que tomó el gobierno en el período 2005-2015 a partir de nuestra categorización definida como “restauración con cambios” e “innovación”, en materia de política pública laboral. Es importante hacer la salvedad de que no consideramos a estas categorías como excluyentes entre sí; es una primera aproximación al tema desde esta perspectiva y lo fundamental es contribuir al desarrollo de estudios e investigaciones en materia laboral desde la Ciencia Política. Por lo anterior, consideramos que estas categorías analíticas son nuestro principal aporte para los estudios del trabajo en Uruguay. Esta propuesta de análisis para lo actuado en el ámbito laboral en esos diez años, puede tenerse en cuenta para otros períodos históricos y otros ámbitos del accionar gubernamental más allá de las políticas de empleo y la negociación colectiva. Como una primera aproximación, puede ser de referencia con las modificaciones pertinentes que consideren las personas interesadas.

La elección de investigar este tema en particular surge en primer lugar, de nuestro interés en poder aplicar al campo académico la experiencia profesional desarrollada en la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (MTSS). Al respecto, durante los años 2008 y 2009 ejercimos el cargo de Asistente Técnico del Área de Servicios Públicos de Empleo en la DINAE. En este espacio, las tareas principales consistieron en la coordinación de actividades conjuntas con los Gobiernos Departamentales para el funcionamiento de los CePE en cada territorio. Formamos parte del Equipo de Asistencia Técnica de Servicios Públicos de Empleo en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó. La función principal de ese equipo consistió en la capacitación de los funcionarios destinados por las Intendencias para los CePE y la planificación en conjunto de actividades específicas que permitieran fortalecer el programa en el territorio. Esta experiencia permitió realizar las primeras indagaciones sobre las políticas de empleo desde una perspectiva académica, dando como resultado la realización de la correspondiente Tesis de Grado en la Licenciatura de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR)¹. Posteriormente, durante el año 2012 a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, sede Uruguay) fuimos contratados para trabajar en calidad de Asistente Técnico en Gestión y Planificación del Programa de Fortalecimiento Institucional de la DINAE. A través de esta unidad, participamos en las tareas de gestión, planificación y organización de los procesos de trabajo que lideraba ésta coordinando con los CePE distribuidos en el país.

En segundo lugar, tenemos como objetivo la contribución al desarrollo del análisis de las políticas laborales en el ámbito de la Ciencia Política. En términos disciplinares esta tesis se inscribe en la perspectiva de la Ciencia Política institucionalista, aunque recoge aportes de diversas disciplinas tales como la Sociología del Trabajo, la Ciencia Política y la Economía del Trabajo. A partir de las cuales se han llevado a cabo investigaciones nacionales e internacionales sobre nuestro interés de estudio. Lo cual no implica negar la importancia que tienen para el campo de las políticas públicas los estudios realizados, por ejemplo, desde el ámbito del Derecho Laboral, de extensa y prestigiosa tradición en Uruguay, o desde las Relaciones del

¹ Vignolo Cabrera, A. (2010). “Un nuevo enfoque respecto a las políticas activas de empleo en nuestro país: el caso del Centro Público de Empleo del departamento de Florida. Período 2009-2010”.

Trabajo, sino que para los cometidos de este análisis realizamos la opción por las disciplinas ya mencionadas. Al respecto, en lo que refiere al análisis de las políticas laborales del FA, encontramos valiosos aportes a partir de la FCS, tales como de Luis Senatore (2004, 2009, 2010, 2011), Marcos Supervielle (1999, 2003, 2008), Francisco Pucci (2003, 2008) y Mariela Quiñones (2003, 2005) entre los más destacados. Sin embargo, en Uruguay existe un área de vacancia en relación a los estudios referidos a las Políticas Activas de Empleo (PAE) desde una perspectiva politológica; más aún si nos enfocamos en los Servicios Públicos de Empleo (SPE)². En contraposición, y tomando a los autores citados anteriormente, los estudios sobre el modelo de negociación colectiva presentan una mayor acumulación y tradición en el tiempo en la literatura uruguaya.

Finalmente, nuestro interés tiene también una connotación política de mayor alcance y radica en poder acumular desde el análisis de la experiencia de un gobierno progresista, a un tema actual como son las relaciones laborales en los países de América Latina en un contexto político de retorno del paradigma conservador en el continente.

Las preguntas que orientan esta investigación son las siguientes:

- *¿Cómo se aplican las características del concepto de gobierno socialdemocrático tardío a la política laboral del Frente Amplio para el período 2005-2015?*
- *¿En qué medida el programa CePE puede definirse como una política laboral innovadora?*
- *¿Puede entenderse a los Consejos de Salarios como una política laboral restauradora con cambios?*

Estas interrogantes sintetizan el doble objetivo que se propone esta tesis: en primer lugar, nos interesa analizar las características generales que ha tenido la política laboral del FA a través de la categoría conceptual denominada como “gobiernos socialdemocráticos tardíos”, defendida por el investigador uruguayo Dr. Jorge Lanzaro (2009, 2011, 2014). Este análisis incluye la primera administración del Dr. Vázquez (2005-2010) y la siguiente liderada por el Sr. José Mujica (2010-2015). Particularmente

² Al momento los estudios en la academia uruguaya sobre las PAE son escasos y concentrados en un grupo reducido de investigadores. Los principales trabajos son realizados por investigadores nucleados en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (Amarante et. al, 2003, 2005, 2011; Bucheli, 2005; Notaro 2005, 2007, 2011; Perazzo 2009, 2012).

además del análisis de las principales leyes y distintas iniciativas en materia laboral impulsadas en esos diez años, tenemos como premisa destacar las relaciones entre el movimiento obrero organizado, representado por el PIT-CNT y el FA, desde una perspectiva histórica y en esta última etapa con el progresismo en el gobierno.

En segundo lugar, las otras dos preguntas planteadas aluden al segundo objetivo de la tesis: analizar a través de dos ejemplos, las estrategias que tomó el gobierno del FA en esos diez años desde la categorización entre “restauración con cambios” e “innovación”. Es una primera aproximación al tema, desde esta perspectiva y lo fundamental a nuestro entender es contribuir al desarrollo de estudios e investigaciones en materia laboral desde la Ciencia Política. Otro aspecto a considerar es que en esta tesis nos enfocamos exclusivamente en lo actuado desde el MTSS, como principal institución en materia de trabajo y empleo en aquel país.

Construcción del problema

Entre las distintas categorías conceptuales que se han utilizado recientemente para la caracterización de los gobiernos progresistas de la región, nos adherimos a la propuesta del Dr. Jorge Lanzaro sobre lo que éste entiende como “socialdemocracias tardías” (2009, 2011, 2014) para analizar los casos de algunos partidos gobernantes de la región. Este concepto que incluye a la experiencia progresista del Frente Amplio en Uruguay, define así los principales rasgos más destacados de este tipo de iniciativas: son partidos consistentes (institucionalizados), de filiación socialista, con vínculos de cercanía con sindicalismo y que atravesaron procesos de cambios, entendiéndose por esto la adopción de estrategias de moderación de sus postulados políticos.

El concepto que promueve el Dr. Lanzaro, tiene su antecesor en lo que tradicionalmente se entiende fundamentalmente desde la Ciencia Política como un “gobierno socialdemocrático”. Este concepto, que alude a una época específica de la historia mundial (los años posteriores a la crisis de 1929) y a una determinada región (Europa) fue aplicado tradicionalmente a las realidades de nuestros países latinoamericanos. El principal aporte de esta teoría desde nuestra perspectiva, es que logra adaptar esa conceptualización eurocéntrica a las experiencias de nuestro continente.

En el marco de esta tesis, nuestra caracterización del FA como un gobierno socialdemocrático tardío estará centrada en el análisis de los vínculos que entabla el

partido de gobierno con los sindicatos. Por lo cual, más allá del análisis de los otros aspectos que conforman la categoría conceptual, priorizamos el ámbito de las relaciones laborales como uno de los más destacados escenarios de disputa entre el gobierno, la oposición partidaria y las organizaciones sociales.

En nuestro análisis, sostenemos que los cambios más trascendentales en la política laboral se concentraron en su mayoría en el primer período de gobierno frenteamplista. Una de las razones más evidentes de ello fue la necesidad de “torcer el rumbo” de un país que se encontraba aún convaleciente de la peor crisis social y económica de su historia. Por tanto, las decisiones implementadas en las relaciones del trabajo, formaban parte de las transformaciones que desde un comienzo buscó promover el equipo de gobierno. Aquí sobresale la decisión de retomar las convocatorias a los CC.SS. a partir de mayo del año 2005; suspendidas hacía poco más de diez años. Se incorporaron las actividades agropecuarias y, asimismo, se concretó la instauración de dos Consejos Superiores para las actividades económicas delimitadas por la ley fundacional de 1943. Entre los cometidos de estos Consejos (luego fusionados), estaba la redacción de un proyecto de ley para regular las negociaciones colectivas del sector privado (actual ley n°18.566). Otro hecho novedoso, fue la incorporación de los trabajadores del sector público al sistema de los CC.SS. (ley n°18.508).

Además de lo que refiere a la reconstrucción del entramado institucional que involucra a la negociación colectiva, el gobierno avanzó sobre las políticas activas de empleo en lo que respecta a su incremento en número y en extensión de la población destinataria y junto a esto, la participación de más instituciones estatales tanto en el diseño como en la implementación de este tipo de iniciativas. Al interior de la DINAE-MTSS, histórica responsable de las políticas de empleo dentro de esa estructura ministerial, se desarrollaron transformaciones de suma relevancia.

En este sentido, nos abocaremos a analizar el programa CePE, como una de las iniciativas con mayor repercusión a la interna de ésta institución. Además de este programa, de manera más general incluiremos en nuestro análisis la creación en octubre de 2008 (ley n° 18.406), del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Nos interesa, por un lado, porque el accionar de este nuevo instituto alteró la lógica inicial que tuvo la ejecución del programa CePE a través de DINAE y luego, porque su instauración fue otra evidencia de una estrategia gubernamental de proceder

en este caso en el ámbito laboral, por vía de nuevas instituciones, pero que mantienen rasgos de otros organismos (extintos o no) respecto a su funcionamiento y cometidos. En este caso, el INEFOP es resultado de la desaparición de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) asumiendo sus funciones e incorporando nuevas tareas. A lo largo de la tesis analizaremos más en detalle este nuevo órgano tripartito (gobierno, trabajadores y empresarios), que suma un nuevo eslabón a esa histórica caracterización de las instituciones laborales del país.

Para dicho análisis, proponemos una conceptualización que nos permita caracterizar las principales orientaciones y dinámicas de las políticas laborales del FA en nuestro período de estudio y que consideramos es el principal aporte en esta investigación. Esta consiste en la definición de la política laboral del FA a través de una división conceptual que busca delimitar dos estrategias diferentes en la construcción de dichas políticas, que adquieren características y dinámicas diferenciables en lo que respecta a los objetivos a los cuales apuntan, los actores que participan y su vinculación con las formas tradicionales de intervención estatal en materia laboral.

Al hablar de estrategias diferentes y no antagónicas, buscamos señalar que la delimitación de una política en uno u otro de los tipos construidos no quiere decir que no pueda compartir algunos de los rasgos señalados para el tipo opuesto. Es decir que lo que nos interesa a fines analíticos, es poder diferenciar dos dinámicas diferentes en la orientación e implementación de las políticas laborales que, si bien son, a grandes rasgos diferenciables, muchas veces pueden compartir algunos rasgos y no necesariamente construirse como opuestos irreconciliables. Y ello más aún cuando como hemos esbozado, el gobierno del FA en su accionar político evidenció en la arena legislativa como uno de sus frentes más visibles, un escenario en el campo del trabajo a través de las dos estrategias que se corresponden a cada uno de los tipos conceptuales construidos en esta tesis.

Al primer tipo de estrategias políticas la definimos como “restauración con cambios”, mientras que al segundo la denominamos como “innovación”. Con la primera, nos referimos a la reconstrucción (entendiéndose como recuperación) de ciertas instituciones fundamentales del sistema de relaciones del trabajo con el rasgo distintivo de modificar determinadas características de sus antecedentes institucionales históricos. Específicamente, este tipo de estrategia alude: a) a la creación o recuperación de una

institución en el sector público; b) se introducen modificaciones de relevancia en la función del Estado a partir de esos cambios que trae consigo esa institución y c) la nueva institución creada o recuperada, mantiene características similares en su misión, objetivos y diseño institucional en relación a una institución anterior que intervenía en esa misma área de política pública. Este último punto es fundamental para comprender la diferencia con el segundo tipo de estrategia política; la “restauración con cambios” comprende, además de la recuperación, a la creación de una institución. Sin embargo, ésta última no debe ser comprendida como original en sí, como una acción que traiga una novedad. Esto, porque la “creación” a la que refiere la tipología se remite al hecho en sí de erigir algo, pero no tiene porqué avanzar sobre un área en la que no existía antecedentes institucionales.

La evidencia más relevante de “restauración con cambios” por parte del gobierno fue la recuperación de los CC.SS.³. La categoría define de manera precisa la coyuntura que enfrentó el FA en este tema, ya que recuperó la negociación colectiva suspendida desde 1992 (en este caso por una decisión política que se mantuvo por tres gestiones de gobierno distintas). El modelo de CC.SS. se reinstaló con cambios con respecto al anterior (1985) pero manteniendo el objetivo central de regular las relaciones que surgen del mundo del trabajo.

Un segundo ejemplo es la creación del INEFOP, en tanto es una nueva institución que trajo cambios en cuestiones de diseño y ejecución de políticas activas de empleo, mantuvo una característica histórica como es la conformación tripartita de su dirección y que su antecedente institucional más inmediato también sostuvo, la JUNAE. El gobierno mantuvo el “espíritu”, la importancia desde la perspectiva del actor gubernamental, de preservar el tripartismo para el ámbito de las políticas de empleo, pero en una institución diferente, ya que la JUNAE dejó de existir. Los cambios más en detalle lo veremos en el apartado específico sobre éste caso.

³ Es importante hacer una aclaración con respecto a un planteo conceptual sobre ésta institucionalidad laboral que puede prestarse a confusión. El investigador uruguayo Ec. Jorge Notaro en varios de sus textos hace referencia a la noción de “restauración” para definir a la etapa de los CC.SS. comprendida entre 1985 y 1992 (2007, 2009, 2011). Este concepto explicita los principales rasgos de ese período que se origina con el primer gobierno post-dictatorial: se refiere a “restauración” porque a partir de 1968 hasta 1985, etapa que comprende al gobierno del Presidente Jorge Pacheco Areco (Partido Colorado) y luego los doce años de dictadura cívico-militar, la convocatoria a los CC.SS. estuvo suspendida. Por tanto, más allá de que el modelo implementado tuvo diferencias con el formato original de 1943, el investigador destaca el valor del “retorno” de la negociación colectiva en aquél país.

El segundo tipo es la estrategia de “innovación” de políticas. El aspecto innovador está dado por: a) su diseño institucional; b) el papel que se le otorga al Estado y c) legislar sobre un derecho o reivindicación que anteriormente no era reconocido y/o por el diseño de una política bajo esa misma premisa. El proyecto político frenteamplista tuvo en la aprobación de numerosas normas su aspecto más transformador, así sucedió con políticas de empleo, las leyes de libertad y de licencia sindical, la de regulación del régimen de contratación por medio de tercerizaciones, la ampliación del seguro de desempleo para los mayores de cincuenta años, entre otras tantas normas. Seguramente una de las más trascendentales leyes, por ser una reivindicación histórica de uno de los sectores más postergados y paradójicamente, actores centrales de la actividad económica uruguaya, fue el establecimiento de la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores rurales y la regulación de los días de asueto como el ciclo semanal de trabajo (Méndez, Senatore y Traversa, 2009). Podemos mencionar que entre el primer y segundo año de la primera administración del Dr. Tabaré Vázquez, se aprobaron treinta y cinco leyes referidas a cuestiones del ámbito laboral (Senatore et. al, 2013).

Elegimos como ejemplo de “innovación” el programa CePE de DINAE y al que luego se sumó INEFOP a su gestión. Respecto al primer aspecto, esta política se distingue porque “aterrija” en el territorio como referente de la nueva estructura de DINAE que tiene como premisas la generación de empleo y el apoyo a emprendimientos productivos tanto para empresarios como trabajadores de cada localidad. En segundo orden, el Estado asumió un rol activo en el mercado de trabajo, incentivando el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo. Lógicamente han existido otras experiencias que han tenido ese cometido como objetivo, es más, si recordamos la acepción de políticas de empleo en un sentido amplio que plantea Neffa, toda política anhela esto, sin embargo, este formato fue original para lo hecho anteriormente. Lo específico está dado porque el Estado decide intervenir y competir con agentes privados en el ámbito de la intermediación laboral. En tercer orden, lo innovador consiste en el diseño de una política activa de empleo que determina una alianza territorial entre un actor nacional como DINAE-MTSS y uno departamental (segundo nivel de gobierno) como son las Intendencias. Es vital para nuestro análisis tener en cuenta estas características que ha tenido el programa CePE desde sus orígenes

para entender el funcionamiento problemático que tuvo al menos en nuestro período de referencia⁴.

Las políticas de empleo las concebimos desde un “sentido amplio” o en un “sentido estricto”, de acuerdo a la propuesta teórica del Dr. Julio César Neffa (2001). La primera acepción refiere a las medidas que surgen a partir del accionar del Estado e inciden de manera directa o indirecta en el funcionamiento del mercado de trabajo. Dentro de esta categoría entrarían todas las medidas en materia económica que disponga el Gobierno. Las políticas de empleo en sentido estricto son los instrumentos que utiliza el actor gubernamental para resolver problemáticas específicas del mercado de trabajo como son el desempleo, el subempleo y falta de formación profesional, entre otras. De la anterior clasificación por la naturaleza de éstas, se desprende la división entre las políticas pasivas y activas de empleo. Dentro de éstas últimas están los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y que en Uruguay se denominaron como CePE. Todos estos conceptos serán analizados en detalle en esta tesis.

En suma, en el análisis de las políticas de empleo impulsadas por el FA desde el año 2005, nos limitaremos a las diseñadas y ejecutadas en primera instancia por la DINAE, como referente del tema en el organigrama institucional del MTSS. Esto no implica que dejemos de lado lo que realizan otras instituciones que también tienen sus propias políticas de empleo de manera exclusiva y/o coordinada con otros organismos, desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) hasta, por ejemplo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) serán considerados.

Método de investigación

Nuestro planteo metodológico consiste en un estudio de carácter cualitativo (Vasilachis de Gialdino, 1992). El cometido de esta tesis es aportar a un área temática escasamente desarrollada en Uruguay, particularmente desde la Ciencia Política. Por lo que debemos entender esta tesis como una primera contribución y que con la acumulación de trabajos a futuro, redundará en una ampliación en el mediano y largo plazo, de los temas de investigación analizados desde una mirada politológica. Esto último no excluye los aportes desde otros enfoques sobre el tema, incluso consideramos que nuestra tesis es un ejemplo de esto, sino que el incremento de este tipo de

⁴ Quedará para una futura investigación, más allá de que es imposible evitar mencionar, aunque sea tangencialmente el debate, plantear los debates respecto a los supuestos ideológicos que subyacen a la noción de PAE y como se ajustan a las realidades de nuestros países en desarrollo.

investigaciones será positivo sin dudas para el desarrollo del campo académico y profesional de la Ciencia Política.

Esta investigación es enriquecida por diversas fuentes, entre las que cabe señalar la lectura de bibliografía específica sobre el tema, una revisión documental que abarca las resoluciones, normas, leyes y decretos ministeriales, así como las emanadas por el Poder Ejecutivo, la lectura de medios de prensa escritos, sitios de Internet y demás medios de comunicación, como estrategia permanente de búsqueda de información. Otra fuente de información estará determinada por la realización de entrevistas a informantes calificados, realizadas durante el segundo semestre del año 2016, con el objetivo de relevar las opiniones de éstos sobre los temas que forman parte de nuestra tesis. Adicionalmente, tendremos en consideración la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, así como otros documentos realizados por este organismo estatal y la revisión de documentos de trabajo, tesis e investigaciones realizadas sobre el tema, nacional e internacional.

Las técnicas de recolección de datos que son parte de la investigación cualitativa ostentan la característica en común de buscar describir instancias, momentos significativos en la vida de la gente. Denzin (1994), basándose en manifestaciones de otros investigadores, destaca el concepto de lo cualitativo como una *bricoleur*, aludiendo con este concepto a la tarea fundamental por parte del investigador de “tejer” (un *bricolage*) prácticas, técnicas y métodos distintos para abordar problemas concretos.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

Esta tesis se organiza en dos apartados. La primera está centrada en el análisis del gobierno del FA entre 2005 y 2015 como un ejemplo de un gobierno socialdemocrático tardío y comprende los capítulos I, II y III. La segunda parte desarrolla la categoría conceptual de restauración con cambios e innovación, propuesta para la caracterización de la política laboral durante esos diez años, a través de los ejemplos de los CC.SS. y los CePE. En este apartado se incluyen los capítulos IV y V de la tesis. Finalmente, tenemos las conclusiones de la investigación, el anexo documental y la bibliografía utilizada.

Introducción

En la introducción se presenta la temática que aborda la tesis, el período de análisis, los objetivos de la investigación, el planteamiento del problema y la

metodología de investigación. Este apartado concluye detallando la estructura de la tesis.

Capítulos de la tesis

PRIMERA PARTE: Caracterización de las administraciones del FA en el período 2005-2015 como “gobiernos socialdemocráticos tardíos”

Esta primera parte está dividida en tres capítulos. En el primero, se establece una periodización histórico-política de Uruguay desde el año 1990, con el cometido de analizar los años previos al triunfo del FA a nivel nacional en las elecciones del año 2004. Hacemos especial hincapié en la década del 90, que tuvo como hecho político destacado el retorno del Partido Nacional al gobierno a través de la figura del Dr. Luis Alberto Lacalle y con éste, la profundización del modelo neoliberal impuesto con la dictadura cívico militar entre los años 1973 y 1985. Una etapa de ese país que podríamos dar por finalizada en principio, con la crisis generalizada del año 2002.

El segundo apartado está destinado al desarrollo de la noción de gobiernos socialdemocráticos tardíos aplicada a la reciente experiencia frenteamplista. Analizamos los principales postulados que plantea el Dr. Lanzaro en sus investigaciones y particularmente nos detenemos en los casos de la región. Luego, continuamos con el análisis específico de la experiencia del FA, incorporando a este planteo teórico algunos planteos sobre las implicancias de la “moderación ideológica” como estrategia electoral, a partir de trabajos del investigador Dr. Jaime Yaffé.

El tercero apartado, está concentrado en la caracterización general de las dos administraciones frenteamplistas que comprende el período seleccionado para esta tesis. El análisis enfatiza las principales reformas impulsadas en el campo de las políticas sociales, las reformas en el sistema de salud, así como en materia económica.

SEGUNDA PARTE: La política laboral en el Uruguay progresista

El Capítulo IV, está dedicado a analizar los principales aspectos que han conformado la política laboral frenteamplista desde el año 2005 hasta 2015 a partir de las categorías conceptuales más reconocidas. En primer lugar, detallamos las principales definiciones sobre las políticas laborales y en particular de la negociación colectiva desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, analizamos la importancia del concepto de “diálogo social” que promueve este organismo y que, en el

caso uruguayo, tiene una suma importancia histórica y a su vez, es un insumo fundamental para entender las características más importantes del sistema de relaciones laborales del país. En segundo lugar, nos concentramos en los conceptos de políticas laborales, de empleo y de mercado de trabajo y qué aspectos incluyen desde la perspectiva de los más destacados referentes institucionales y académicos en el tema. Este punto abarca, a los servicios de empleo y para ejemplificar este último instrumento de política, investigamos la experiencia argentina hasta el año 2015. En tercer lugar, avanzamos sobre lo hecho en materia de leyes laborales en el primer período de Vázquez como en la posterior presidencia de Mujica. Y por último, analizamos el papel de la dirigencia sindical, representada en el PIT-CNT en la conformación de la agenda laboral de los gobiernos frenteamplistas. Este poder de influir sobre la agenda, se demostró, por ejemplo, en el importante número de dirigentes de extracción sindical que formaron parte del gobierno y que también estuvieron presentes en el parlamento uruguayo como integrantes de la bancada oficialista.

En el Capítulo V de la tesis, desarrollamos el análisis de la política laboral frenteamplista entre las nociones de “restauración con cambios” y la de “innovación”. Para tal cometido, como mencionamos líneas arriba, el cual lo entendemos como el aporte más destacado de la investigación, tomamos como un caso la recuperación del sistema de negociación colectiva tripartita uruguayo como una estrategia de política de la primera noción y el programa CePE como estrategia de política innovadora. Primero, hacemos un breve repaso de los antecedentes históricos de las principales organizaciones obreras y empresariales, como elementos constituyentes fundamentales del sistema de relaciones laborales de Uruguay. Una periodización que comienza a fines del siglo XIX y que llega hasta comienzos del XXI. A continuación, enfatizamos los aspectos que nos llevan a concluir desde nuestra mirada porqué la decisión política del gobierno de Vázquez de recuperar los CC.SS. es una estrategia definida como “restauradora” y en particular, las modificaciones relevantes realizadas a partir de mediados de la primera gestión frentista con respecto a las versiones anteriores. Vinculado a lo anterior, ahondamos en los rasgos históricos del modelo de relaciones uruguayo, caracterizado por el no intervencionismo estatal y como paradójicamente, es la izquierda que puso en cierto modo en jaque dicho aspecto.

Finalizado el análisis de los CC.SS., pasamos a explicitar los principales elementos que confirman al programa CePE como un ejemplo en materia laboral, de

una política efectivamente “innovadora” según nuestra tipología. Describimos las diversas configuraciones institucionales que han tenido las políticas activas de empleo en Uruguay, tomando como punto de partida el año 1992 en el cual se crea el sistema DINA-E-JUNAE. Este análisis histórico que alcanza el período frenteamplista y su principal aporte con la creación del INEFOP y las repercusiones que éste tuvo con relación al resto de las instituciones que intervienen en la temática de las políticas de empleo. Posteriormente, analizamos en profundidad el programa CePE a través de los actores, sus objetivos e instituciones en el plano nacional y departamental que intervienen en su implementación. Los resultados de la ejecución de esta política y como es necesario avanzar sobre la evaluación sobre en el sector público, como norma y no como excepción es otro debate que nos permitimos instalar en la investigación.

Síntesis y conclusiones

Aquí se expone una breve síntesis del recorrido realizado en la tesis, recuperando las principales ideas y los hallazgos más relevantes de los distintos capítulos. Es el espacio en el que se responden las interrogantes que guiaron la investigación y se sugieren posibles líneas de investigación a ser consideradas hacia adelante.

PRIMERA PARTE: Caracterización de las administraciones del Frente Amplio en el período 2005-2015 como “gobiernos socialdemocráticos tardíos”

1. El contexto político y socioeconómico de Uruguay (1990-2005)

Uruguay históricamente tuvo buenos resultados en materia de distribución de ingresos y niveles de pobreza en comparación al resto de países sudamericanos. Otro rasgo a considerar, en este caso en el plano de la actividad económica, fue el desarrollo de un modelo agroexportador a partir de las primeras décadas del siglo XX que contó con una destacada protección estatal durante muchos años. Luego, como aconteció con el resto de los países del continente, este país dejó de lado su política proteccionista y viró hacia un modelo económico aperturista en lo financiero como en lo comercial. Este programa de ajuste neoliberal se agudizó por vía de la dictadura cívico-militar iniciada el 27 de junio de 1973 y tuvo como cierre abrupto lo que se conoció como “la crisis de la deuda” en el año 1982 (Marinakís, Reinecke y Velasco, 2004). Sin embargo, a partir de 1990 esta concepción económica recuperó su centralidad a través de los gobiernos democráticos de esa década y nuevamente por causa de una crisis, en este caso en el año 2002, entró en decadencia.

Los distintos gobiernos que transcurrieron durante la década de 1990 tuvieron en el combate a la inflación como uno de los ejes principales de la política macroeconómica, junto la toma de deuda externa y el desarrollo de incentivos al ingreso de capitales extranjeros, caracterizados mayoritariamente como “especulativos”. Para fines de ese decenio, Uruguay registraba nuevamente una caída profunda en la mayoría de sus principales indicadores económicos y sociales. Esta crisis se profundizó hasta llegar en el año 2002 a su máxima expresión. Los autores mencionados afirman que más allá de lo determinante que fueron las decisiones en política macroeconómica en este deterioro, las instituciones más tradicionales del mercado de trabajo uruguayo no fueron capaces de amortiguar los efectos de dicha crisis, haciendo visibles sus principales debilidades.

En relación a la evolución del empleo, este período se caracterizó por dos grandes cambios: el primero compete al empleo en el sector público y el segundo, se vincula al incremento de ocupados en las microempresas. Mientras que a mediados de la década

de 1980 el empleo en el sector público en relación al porcentaje total del empleo urbano arrojaba cifras de un 23,9% en promedio; en 1991 el porcentaje se redujo al 20,9%. El segundo cambio es de corte estructural y ocurrió años después. Consistió en el aumento de la ocupación en empresas de cinco o menos ocupados en total. Entre el año 1994 y el 2002, las microempresas aumentaron su participación en un 3%, llegando al 47% sobre el total. Podemos inferir que este cambio pudo estar relacionado a la faltante de oportunidades laborales en empleos asalariados tradicionales.

En este capítulo nos abocaremos a la caracterización de los gobiernos comprendidos entre el año 1990 hasta el 2005, momento en que asumió la presidencia de la República el Dr. Tabaré Vázquez. Este dio inicio a una etapa política del país que actualmente transcurre por la tercera administración consecutiva por parte del FA y que lo tiene a Vázquez como una de sus principales figuras políticas. El énfasis estará puesto en el análisis de la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo uruguayo en esos quince años. Además, se da lugar al análisis de diversos episodios ligados al devenir de la política de ese país, como fue el referéndum del año 1992 que puso freno al avance privatizador o la reforma constitucional de 1996 que tuvo importantes consecuencias en la posterior configuración del sistema de partidos. En suma, el capítulo nos servirá en primer lugar, como insumo para comprender los posibles factores que contribuyeron a la victoria del progresismo frenteamplista a nivel nacional. En segundo lugar, nos permitirá caracterizar el escenario social y económico que recibió el FA al momento de su asunción.

1.1 La década de 1990 en Uruguay: el gradualismo neoliberal

1.1.1 La presidencia de Lacalle (1990-1995)

Daniel Olesker (2002) concibe el modelo económico implementado por esta gestión como “Liberal, Concentrador y Excluyente” (LCE). El autor define así las características sociales y económicas del modelo económico implementado por las administraciones de gobierno comprendidas entre fines de 1960 y comienzos del 2000. El modelo LCE se inicia en Uruguay a partir de fines de la década del 60’ durante la presidencia del Gral. Oscar Gestido y luego de su fallecimiento, de la presidencia del Sr. Jorge Pacheco Areco, ambos del PC (1967-1972). Se consolida durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) y se profundizó durante los gobiernos del Dr. Julio María Sanguinetti (1985-1990, PC) y del Dr. Luis Alberto Lacalle, del PN (1990-1995).

El modelo económico LCE es definido por el autor en primer lugar como “liberal”, por los postulados que defendía en su política económica, en lo nacional así como en sus relaciones con el sector externo. Su rasgo “concentrador” se manifestó en dos procesos en el transcurso de la década de 1990. Por un lado, mientras que el ingreso de los asalariados creció apenas en una cifra cercana al 5%, el ingreso nacional aumentó en más de un 30%. Adicionalmente, este modelo contribuyó a modificar la configuración al interior del sector del “gran capital”. Durante los 90’ la exportación uruguaya quedó en manos de unas diez grandes firmas, que acumulaban el 40% del total de las ventas en el exterior. Esta concentración, por otro lado, también se manifestó en la radicación de importantes empresas trasnacionales en el país, así como en el fenómeno del “supermercadismo” y su posición dominante por sobre el comercio minorista. Por último, el carácter “excluyente” del LCE se manifestó a través de las políticas que lo conformaban ya que éstas promovían la exclusión por tres vías: económica, social y política. La exclusión económica trajo consigo altos índices de marginalidad, pobreza y desempleo ligados a la concentración capitalista a la cual hacíamos mención líneas arriba. La exclusión social se evidenció en las desigualdades en el acceso a la educación, vivienda, salud y también se manifestó en las características de las políticas sociales implementadas en dicho período de análisis. Finalmente, durante los años de vigencia del LCE la exclusión política estuvo determinada por la pérdida de relevancia en la toma de decisiones por parte de los sectores populares organizados políticamente.

Según Olesker (2001, 2002), el gobierno del Dr. Lacalle optó como ejes de su administración: a) la desregulación en materia laboral; b) la apertura comercial; c) la reforma del sector público y d) el “ancla cambiaria”. Respecto al primer punto, el Poder Ejecutivo resolvió en ese momento el retiro del actor estatal de los CC.SS., reduciendo la negociación colectiva a un escenario representado por solo dos actores: trabajadores y empresarios. En segundo orden, la liberalización comercial consistió en una apertura sin restricciones de ningún tipo y sin una definición clara de los objetivos de dicha medida. En tercer lugar, la desregulación alcanzó a la mayoría de las esferas en las cuales tradicionalmente intervino el Estado. Este cambio de orientación tuvo un valor simbólico que trascendió lo político, ya que el “estatismo” como característica de la sociedad uruguaya y su expresión política histórica, el Batllismo, han sido considerados como elementos casi fundacionales de un supuesto “ser nacional”. La avanzada

desreguladora tuvo un límite con la derogación por intermedio de un referéndum nacional de la Ley de Empresas Públicas (n° 16.211), aprobada por Lacalle en ese período. En último lugar, en materia de política inflacionaria se impulsó el instrumento conocido como “ancla cambiaria”. Entiéndase por ésta a la: “(...) evolución de un tipo de cambio por debajo de los precios internos, lo que generó un profundo atraso cambiario respecto a los costos internos, en particular los financieros y tributarios” (Olesker; 2002: 37).

El Dr. Lacalle fue el máximo referente del sector conocido como “Herrerismo” a la interna del PN; denominado así en homenaje a su abuelo, el histórico caudillo blanco Dr. Luis Alberto de Herrera. Este gobierno, el segundo luego de la restauración democrática en 1985, enfrentó problemas macroeconómicos de relevancia. Los altos niveles de inflación que se heredaron del gobierno anterior (Dr. Julio M. Sanguinetti, PC, 1985-1990), junto con la implementación de la reforma jubilatoria aprobada en las elecciones de 1989, anunciaban un comienzo de gestión ciertamente dificultoso para los nacionalistas (Antía, 2001)⁵.

El gobierno “lacallista” comulgaba con los principios postulados por el Consenso de Washington en materia de política económica. Desde sus inicios se vislumbraba el perfil liberal de dicha administración, lo que efectivamente se confirmó con el transcurso de su gestión. Una definición ideológica que compartió con los gobiernos de Carlos Menem en Argentina y Fernando Collor de Melo en Brasil.

Antía establece dos etapas en la política económica del gobierno en el plazo inmediato: a) durante el año 1990 y b) el período 1991-1994. La primera etapa estuvo caracterizada por la implementación de un ajuste fiscal y de un plan de estabilización con resultados dispares: mientras que el primero se entiende que tuvo éxito con el segundo sucedió lo contrario. La segunda etapa tuvo como principal objetivo la reducción de las cifras de inflación. Una de las medidas que se dispuso fue la ejecución de un plan de estabilización por vía del instrumento conocido como “ancla cambiaria”, el cual ya fue explicado anteriormente. Esto último, a la postre significó la apreciación

⁵ El economista Fernando Antía, definió a la reforma jubilatoria de 1989 como uno de los principales obstáculos que el gobierno de Lacalle tuvo que resolver de inmediato. Esta determinaba que: “(...) los ajustes de pasividades deberían ser iguales a los del salario medio y tendrían que realizarse con la misma frecuencia que los reajustes de los salarios de los trabajadores del Gobierno Central” (Antía; 2001: 16). La reforma aprobada repercutió en un importante aumento del rubro de la seguridad social en el gasto público destinado a tal fin. De acuerdo a este mismo especialista, en el primer año de puesta en ejecución de esta medida se preveía el incremento del déficit fiscal en un 1,5% del total del PBI.

de la moneda nacional con relación a otras economías regionales y extra-regionales, perdiéndose competitividad y siendo notablemente perjudicado el sistema productivo uruguayo.

Decíamos que, de acuerdo a los objetivos planteados por el equipo gubernamental, el programa de ajuste fiscal vigente desde comienzos de ese año tuvo resultados positivos. Entre las principales medidas estuvo la administración de ciertos precios relevantes del andamiaje económico, entre otros: salarios públicos y privados, las tarifas de los servicios públicos y el valor del tipo de cambio. Las razones del fracaso de este plan, según Antía, estaban concentradas en tres aspectos. En primer lugar, se estimaron erróneamente las metas de inflación anual lo que generó un cierto espíritu de desconfianza por parte de la opinión pública ante los cambios sobre la marcha con respecto a las cifras oficiales. En segundo lugar, desde el gobierno equivocaron el diagnóstico en relación a la demanda, ya que consideraban que la misma estaba “deprimida”, por lo que los precios no se ajustarían hacia arriba y no habría riesgos de suba de la inflación. En relación a la demanda externa, el tipo de cambio que tenía el país en ese momento lo hacía competitivo con respecto a sus vecinos, fundamentalmente Argentina, y esto se tradujo en el aumento de las compras por parte de éstos. Respecto a la demanda interna, al resolverse por parte del gobierno un aumento en las tarifas de los servicios públicos, este incremento el empresariado lo trasladó por vía del incremento del precio final al consumidor. En tercer lugar, el conflicto bélico internacional conocido como “Guerra del Golfo”, tuvo como una de sus consecuencias un drástico aumento del precio del petróleo, repercutiendo en la economía uruguaya a través del alza de los combustibles y por ende, de la inflación.

Mencionábamos anteriormente, que este gobierno estaba decidido a liderar un fuerte proceso de privatización en varias áreas del Estado. Pero aquél entusiasmo privatista, cayó derrotado en las urnas a través de un referéndum nacional que tuvo entre sus principales promotores a actores políticos y sociales tan disímiles como el ex Presidente Dr. Julio María Sanguinetti, a dirigentes del FA y además de referentes de la central obrera PIT-CNT. La derrota fue abrumadora: un 72,5% del electorado estuvo a favor de derogar la ley que dictaminaba la privatización de las empresas públicas. Finalmente, el gobierno logró apenas privatizar de manera parcial la empresa PLUNA (aerolínea de bandera), y en su totalidad a la Compañía del Gas.

Por último, para cerrar la caracterización de la gestión de gobierno lacallista, esbozaremos algunas líneas sobre sus definiciones en materia de integración regional. A principios de 1991, Uruguay suscribió junto a Argentina, Brasil y Paraguay el denominado “Tratado de Asunción”, que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En palabras de Antía: “ese Tratado tuvo las características que distinguen a los ‘acuerdos de integración de nueva generación’ propios de los noventa: plazos breves, inexistencia de instituciones supranacionales, universalidad de lo acordado, desgravaciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas e inexistencia de tratamiento diferencial para los países pequeños” (Antía; 2001: 24-25).

En ese marco regional, Uruguay tuvo relaciones comerciales ventajosas con sus dos principales vecinos. El Plan de Convertibilidad argentino, trajo consigo beneficios a la economía uruguaya a instancias del aumento de las exportaciones a aquél país. Los intercambios comerciales con Brasil también tuvieron su auge gracias al Plan Real que contribuyó al incremento de las exportaciones con este país. Este tipo de iniciativas fueron conocidas como de “regionalismo abierto”, en tanto fueron acuerdos de integración regional que tenían como objetivo fundamental la apertura comercial de las respectivas economías nacionales hacia el resto del mundo. Esto en desmedro de la visión que predominó anteriormente, en la cual los acuerdos de integración buscaban principalmente sustituir las importaciones del país.

1.1.2 El retorno de Sanguinetti (1995-2000)

La segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, líder del sector conocido como Foro Batllista a la interna del PC, tuvo una impronta continuista en materia de política económica con la administración anterior de gobierno. Una muestra fue lo que aconteció con el sostenimiento de la política antiinflacionaria a través de un “ancla cambiaria”, durante el período de 1995-1998.

De acuerdo a Antía, los factores que podrían haber explicado el sostenimiento de la política de estabilización de precios, estuvieron determinados en buena parte por un contexto internacional menos favorable que en el período lacallista. Una primera razón consistió en que ante el fuerte impacto que había tenido el “Efecto Tequila” mexicano en la región, se presumía que la economía uruguaya no estuviera exenta de ser afectada. En segundo orden, las autoridades apostaban a la mejora de la competitividad externa por vía de aumentos en la productividad y a través de la quita de impuestos para el

empresariado. Con esto, descartaban la posibilidad de implementar una devaluación, por más gradual que fuera por miedo a que afectase negativamente a las cifras de inflación. En tercer lugar, respaldando lo que decíamos con respecto a lo determinante que fue el contexto regional e internacional para el país oriental, el control de la inflación en Brasil con el programa Plan Real contribuyó a que Uruguay no corriera peligro en su política estabilizadora. Un cuarto factor fue de índole político-partidaria: Sanguinetti no contaba con mayoría legislativa propia por lo que se encontró obligado a negociar acuerdos con la bancada del PN, lo que pudo haber frenado varios proyectos del nuevo gobierno. El quinto y último motivo, consistió en que en la región existía una percepción positiva por parte de la opinión pública hacia los gobiernos que habían alcanzado reducir los altos valores inflacionarios arrastrados desde la década anterior. Pone como ejemplos el caso de Fernando Henrique Cardoso en Brasil y en Argentina, las presidencias del Dr. Menem.

El gobierno de Sanguinetti llevó a cabo una serie de iniciativas que tuvieron como factor aglutinante el objetivo de reformar de manera estructural diversas áreas de la actividad estatal. Un ejemplo fue la reforma del sistema de seguridad social que, vale aclarar, fue una decisión que había sido tomada ya en el gobierno del Dr. Lacalle, por lo que se prosiguió con este cometido en esta administración. Surge el sistema mixto previsional, el cual consistía (y que se mantiene vigente con pequeños retoques hasta el día de hoy) en un sistema de capitalización individual conocido como Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) que permitió expandir la influencia de la banca privada sobre la economía uruguaya.

Se profundizó la reforma del aparato estatal, por vía del estímulo de las contrataciones tercerizadas, las consultorías y los incentivos para el retiro de los funcionarios públicos. Más allá de las implicancias ideológicas que uno puede analizar que subyacen a estas decisiones, el avance sobre la estructura estatal tuvo como meta principal lograr reducir costos y por ende, la plantilla de funcionarios públicos. Otro frente que abrió en este proceso de reformas fue en el campo educativo. Fundamentalmente, el gobierno hizo transformaciones en los primeros tres años (Ciclo Básico) de la Educación Secundaria:

(...) tendió a generar una 'base ancha' de conocimiento menos crítico, menos globalizador, menos abarcativo tendiente a contribuir a la formación de unos ciudadanos con cultura de trabajo, con formación intelectual (...) e integrados a un modelo subordinado a la globalización sin espíritu de transformación de dicha situación (Olesker; 2001: 38).

En párrafos anteriores afirmábamos la importancia que tuvieron en el desarrollo del gobierno de Sanguinetti, los vaivenes de la coyuntura internacional y específicamente, el acontecer de la región. Al respecto, Antía identifica tres subperíodos en relación a lo ocurrido con las dos principales economías del continente: a) el año 1995; b) 1996 hasta 1998 y c) 1999-2000.

La primera etapa estuvo definida por la repercusión que tuvo la crisis mexicana (“Efecto Tequila”) sobre la economía de Argentina. Luego de un primer momento donde la devaluación mexicana golpeó fuertemente en la economía del vecino país, la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del gobierno de Estados Unidos permitió sobrellevar ese duro trance. Brasil, a diferencia del caso argentino no sufrió en igual medida en esa crisis, ya que su economía no presentaba la vulnerabilidad de ésta última. La segunda etapa transcurrió entre los años 1996 y 1998 y se caracterizó por el retorno de capitales a la región lo que permitió retomar una nueva senda de crecimiento para las economías argentina y brasileña. La tercera etapa se originó a principios del año 1999 en Brasil, donde se produjo una devaluación de importante magnitud que se sumó a una crisis política que dejó al gobierno en un estado de debilidad frente a la compleja situación económica que comenzaba a vivir el país norteamericano. Pasó casi un año para que esta economía diera muestras de los primeros indicadores de crecimiento, sostenido en parte por la mejoría de los precios de bienes transables a nivel mundial. Adicionalmente, el aumento de la inflación no fue de la dimensión esperada, por lo que los precios al consumo no se vieron incrementados en forma importante. La “maxidevaluación” ocurrida en Brasil, perjudicó inevitablemente a la economía argentina; en los años 1999 y 2000 se experimentó una fuerte crisis en el país. A la profundización de esta recesión contribuyó la caída en las cifras de ingreso de capital extranjero, así como la baja de los precios internacionales especialmente en las materias primas provenientes del sector agropecuario.

1.1.2.1 La reforma constitucional del año 1996 y sus implicancias sobre el sistema de partidos

La Constitución uruguaya tuvo su primera versión en el año 1830, siendo la reforma de 1996 la última modificación de relevancia por las transformaciones que fueron incorporadas en materia electoral. De acuerdo a Lanzaro (2008), el argumento principal (no explicitado públicamente) de los defensores de la reforma fue “frenar” el ascenso de la izquierda partidaria en el país. Precisamente, este autor así lo expresa:

“(…) la reforma es la respuesta defensiva de una coalición de los viejos partidos del *establishment* ante el crecimiento sostenido de esa tercería desafiante (…)” (Lanzaro; 2008: 906). Por lo tanto, el PC y el PN encontraron en esta iniciativa el instrumento para tratar de poner un coto al ascenso frenteamplista. La aprobación por parte de la ciudadanía de este proyecto reformista, vía un plebiscito, significó en los hechos la postergación del triunfo a nivel nacional de la izquierda hasta casi diez años después.

Según el mismo autor, las modificaciones más importantes que trajo consigo la reforma constitucional fueron: 1) el paso a un sistema de elección presidencial mayoritario, con la consiguiente incorporación de la segunda vuelta (*ballotage*) entre los dos candidatos más votados cuando no se alcanza el 50% del total de los sufragios emitidos; 2) la permanencia del principio de representación proporcional para la elección de los parlamentarios, siendo elegidos en la primera vuelta presidencial (si así correspondiese); 3) la separación de las elecciones nacionales de las municipales.

Estos cambios conformaron un “calendario electoral” bastante extenso en el tiempo: la primera vuelta, se lleva a cabo el último domingo de octubre, cada cinco años. En el caso de ser necesaria, la segunda vuelta se realiza un mes después de celebradas las elecciones presidenciales y parlamentarias. Por último, las elecciones municipales (luego pasarán a ser denominadas como “departamentales” con la creación por parte de Vázquez del tercer nivel de gobierno -Alcaldías-), se celebran en mayo del año siguiente, asumiendo el nuevo Intendente en el mes de julio de ese mismo año.

Otra transformación de envergadura fue la incorporación de elecciones al interior de cada partido político para la selección del candidato presidencial, la cual se realiza en el mes de junio correspondiente al año en el cual se celebran las elecciones nacionales. Al dirimirse en la interna del partido, se eliminan las candidaturas múltiples presidenciales, sistema que estaba vigente desde hacía décadas en el país. Es importante aclarar que no es obligatorio participar de las internas para los ciudadanos y tampoco es requisito estar afiliado a un partido político para poder sufragar.

En relación a la introducción de las elecciones internas por parte de los promotores de la reforma, Lanzaro menciona que la intención de los promotores de la reforma fue evitar de continuar eligiendo presidentes “minoritarios”. Los define de este modo, ya en esos años la casi totalidad de los votantes estaban repartidos entre los tres principales partidos políticos de Uruguay. El requisito de contar con un candidato que

acapare la mayoría de los sufragios para alcanzar la victoria, “obligaría” a los dirigentes a buscar acuerdos programáticos extra-partidarios y así lograr candidatos “más fuertes” en términos de respaldo y legitimidad política. Dada la composición ideológica de los partidos, sería más probable que se conforme una alianza entre los blancos y colorados dejando a la izquierda restringida a su propio espacio.

La propuesta de reforma adquiere el rango de ley constitucional por intermedio de la aprobación de dos tercios del total de los miembros de la Cámara de Representantes (Diputados) y la de Senadores, respectivamente. Posteriormente, esta ley fue ratificada a través de un plebiscito en el cual la opción de “Sí” a la reforma obtuvo el 50,4% de los votos; el “No” recogió un total de 46,2% de las adhesiones, el voto en blanco que se suma al “No” alcanzó un 1,9%; y los votos anulados fueron el 1,4% del total de sufragios. Las cifras evidencian la exigua diferencia con que se aprobó la reforma por parte de la ciudadanía, y dando ésta una nueva muestra de la nueva configuración ideológico-partidaria del electorado en dos grandes bloques.

Las elecciones de 1999 (las primeras celebradas con este nuevo régimen) cumplió los objetivos que defendían los promotores de la reforma. El candidato presidencial del FA, el Dr. Vázquez, fue el candidato más votado en una primera instancia (obtuvo el 40% de los sufragios). Sin embargo, en la segunda vuelta resultó elegido el Dr. Batlle, (el segundo candidato más votado en la primera vuelta) por intermedio de una alianza con los nacionalistas concertada para la segunda vuelta.

La reforma de 1996 tuvo importantes consecuencias para el sistema de partidos y particularmente en el caso del FA. Una de sus principales consecuencias, fue el cambio de táctica que adoptó el FA para poder incrementar su caudal electoral ante este nuevo escenario político. Lanzaro define a este comportamiento como una estrategia “a dos puntas” llevada a cabo por la izquierda. La misma consistió en mantener la postura opositora frente al gobierno de turno por un lado y por otro, comenzar un proceso de moderación ideológica atento a captar al votante de “centro”, mayoritario en Uruguay. Lo primero, permitió a la dirigencia frenteamplista “contener” a sus votantes tradicionales mientras que la opción de volcarse hacia el centro ideológico eludió la

lógica “bipolar” planteada por el sistema de segunda vuelta⁶. Al menos desde una perspectiva centrada en lo electoral, dicha estrategia fue exitosa para el FA.

1.1.3 Síntesis del período (1990-2000)

Podemos concluir que la política económica de los gobiernos de la década de 1990 tuvo como énfasis el sostenimiento del “ancla cambiaria” como principal instrumento de estabilización de precios por parte del gobierno. Para el final del decenio, la inflación estaba en el entorno del 10% anual.

En este período en particular, para el análisis de las características que tuvo la política de integración regional es imprescindible asociarla a lo que se dispuso en materia de la apertura comercial en el país. Los gobiernos de la época tuvieron como premisa la integración comercial. Por esto se entiende que mientras la última dictadura cívico-militar asentó las bases para el aperturismo de la actividad financiera en el país, en los 90’ el eje se trasladó hacia la política comercial. Esto se logró por vía de dos modalidades: la reducción unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias existentes y además, la participación en acuerdos de libre comercio con terceros países. Respecto a esto último, el hecho más importante fue la creación del MERCOSUR y en el cual Uruguay fue miembro fundador. A partir del año 1995 dicho acuerdo tomó el carácter de una Unión Aduanera, pero incompleta; esto fue así al acordarse entre los miembros fundantes la fijación de un Arancel Externo Común pero con excepciones al interior del espacio para adecuar las actividades productivas de cada país con relación al resto (Espino, 2004).

En un primer análisis, en términos comparativos a otros casos de la región, las reformas sobre la estructura del Estado fueron moderadas. Los motivos que caracterizaron este proceso en Uruguay fueron varios e interrelacionados entre sí. A nuestro entender, uno de los factores de mayor peso fue la configuración ideológica de la sociedad, que valoriza al Estado como un actor central del quehacer del país. Para

⁶ Otto Kirchmeier (1966, en Lanzaro 2000), propuso el concepto de partidos “de todo el mundo, que agarran todo” (*catch-all parties*). Con este concepto definió a los partidos políticos de clase, con una matriz ideológica fuerte y de masas (entre sus principales características), que comienzan un proceso de moderación ideológica y de alejamiento de sus bases sociales tradicionales. Lo anterior es resultado de una decisión política previa, de priorizar el factor electoral como objetivo del partido y para esto es imprescindible captar a la diversidad de votantes que conforman el electorado de un país. Originalmente Kirchmeier lo empleó para caracterizar al proceso que estaban viviendo los partidos socialistas, demócrata-cristianos y social-demócratas en la segunda posguerra en la Europa Occidental. Lanzaro (2000) utiliza dicha categoría conceptual para explicar las transformaciones ocurridas en el Frente Amplio uruguayo, a partir de la última restauración democrática.

encontrar las raíces de ese pensamiento debemos retrotraernos a los comienzos del siglo XX y analizar la obra realizada por el Presidente de la República Sr. José Batlle y Ordóñez (Partido Colorado); período que se conoció como “Batllismo” y que trascendió incluso sus administraciones. Es una definición vigente hasta la actualidad y que reúne a las distintas corrientes políticas que se autoidentifican como defensoras de “lo público”. Ese posicionamiento ideológico (transversal a casi todos los partidos), en numerosas ocasiones a lo largo de la historia de Uruguay actuó como un espacio de resistencia ante los embates privatizadores del gobierno de turno.

Un segundo elemento son las características del sistema político uruguayo, en donde existen tres fuerzas (PC, PN y FA) que se reparten la casi totalidad de las bancas de ambas cámaras legislativas. Esto determina que ante situaciones concretas, cualquiera de los partidos que esté en el gobierno se ha visto en la necesidad de negociar con una o las dos fuerzas restantes para poder aprobar leyes o proyectos que requirieran mayorías especiales. Un tercer elemento es la posibilidad de que se impulsen por parte de la ciudadanía, instrumentos de democracia directa como son los plebiscitos y referéndums, otorgando a éstos el rol de control sobre el accionar del sistema político-partidario. El cuarto factor, fundamentalmente a partir del retorno a la democracia, es el crecimiento electoral de la fuerza política de centro-izquierda Frente Amplio. Es importante tener presente que el FA pasó de ser un tercer partido a mediados de los 80’, (lejos en caudal de votos de los tradicionales PC y PN) a estar desde 1990 a cargo de la Intendencia Departamental de Montevideo y a partir del 2005 en el gobierno nacional.

Por último, el quinto factor a considerar para el análisis del “gradualismo uruguayo” en la coyuntura, es que a diferencia del resto de la región, este país no padeció una crisis económica de extrema gravedad. Esto evitó que el gobierno de ese momento optara por medidas más drásticas de ajuste, o también conocidas como “de shock”. Ligado a esto, la premura de las reformas privatizadoras llevadas a cabo por la gestión del Dr. Menem en el caso de Argentina, permitieron observar a la clase dirigente como a la sociedad en general, las consecuencias negativas que traían aparejadas estas iniciativas.

1.2 El mercado laboral durante la década de 1990 y comienzos del 2000

Si nos remitimos al análisis de los cambios de las transformaciones en las instituciones del mercado de trabajo uruguayo, por diversos motivos, una de las que se

destaca por sobre el resto es la discontinuidad de la convocatoria de los CC.SS. La decisión de retirar al actor gubernamental de la negociación colectiva fue una clara señal del Dr. Lacalle, del rumbo flexibilizador que asumiría su gobierno en materia de las relaciones del trabajo. En consecuencia, el número de convenios colectivos se redujo drásticamente y los reducidos espacios de negociación vigentes pasaron a ser bilaterales (trabajadores y patrones) en el marco de la empresa. El sustento ideológico de esta medida consistió en que al mismo tiempo de la promoción de la flexibilización del mercado de trabajo por parte del gobierno, los acuerdos bilaterales permitirían que las empresas de menor tamaño y por ende de productividad, pudieran acordar ajustes salariales en concordancia con las posibilidades reales de cada empresa. Como una disposición excepcional, el gobierno mantuvo su representación en el ámbito de la salud, en el transporte colectivo de pasajeros y en el sector de la construcción; actividades económicas en donde el Estado tiene un rol central en su desarrollo. Además, continuó fijando el salario mínimo, el de los trabajadores del sector rural así como del servicio doméstico (Amarante y Arim, 2004).

Vinculado a esto último, si las autoridades hubieran dispuesto como contrapeso el fortalecer la herramienta de los salarios mínimos, los efectos del retiro del Estado en la negociación colectiva en los trabajadores quizás en parte habrían sido amortiguados. Sin embargo, el gobierno profundizó su accionar flexibilizador al debilitar el poder adquisitivo del Salario Mínimo Nacional (SMN). Es decir, que los ajustes de los valores del SMN fueron inferiores a las cifras de la inflación del momento, por lo que la pérdida de la capacidad de compra de los salarios de los trabajadores fue otra característica del período.

1.2.1 El final de los Consejos de Salarios

Hacíamos mención a lo que a nuestro entender fue una de las más controversiales medidas que tomó el gobierno del Dr. Lacalle con relación a los trabajadores, que consistió en el abandono de los espacios tripartitos de negociación colectiva. Para comprender los motivos de esta decisión, es imprescindible entender el contexto político y económico de esa época. La última década del siglo pasado tuvo a los gobiernos conservadores de la región como promotores de la apertura comercial, pieza esencial de la lógica neoliberal en materia económica. De este razonamiento se desprende que la no convocatoria a los CC.SS, se consideraba como una necesidad por

parte de los empresarios para poder ganar competitividad al negociar “en libertad” con los sindicatos y sin condicionamientos por la acción del gobierno.

Por lo tanto, la política salarial del sector privado quedó supeditada a los posibles acuerdos que pudieran surgir entre los empresarios y trabajadores, ya sin la homologación del Gobierno. Mientras que para el sector público, los reajustes salariales quedaron sujetos a las restricciones presupuestarias impuestas por el Gobierno Central, al no existir (situación que se mantuvo incambiada hasta el arribo del FA al gobierno nacional) un espacio formal de negociación salarial con éstos trabajadores. Al interior del ámbito público, y más en el caso de Uruguay que éste mismo tiene una centralidad histórica, se sucedieron distintas situaciones. Un ejemplo, fue lo que aconteció con los trabajadores pertenecientes a las empresas públicas en donde ambas partes acordaron incrementos salariales en base al criterio de productividad y además, que dichos convenios fueran de larga duración (Antía, 2001).

Jorge Notaro (Notaro, et. al., 2011), realizó una periodización histórica sobre las distintas etapas del sistema de negociación colectiva en Uruguay. La etapa que comprende casi la totalidad de la coyuntura que analizamos en este capítulo es la denominada por el autor como “Desregulación y flexibilización laboral” y abarca desde el año 1992 hasta el 2004 inclusive. Las características de dicha etapa ya fueron analizadas líneas arriba y las consecuencias que tuvieron estas políticas por sobre el colectivo de trabajadores.

El gobierno de Lacalle tuvo a su favor para emprender con estas reformas laborales, tener enfrente a un actor sindical debilitado. Entre los motivos que afectaron la fortaleza del movimiento sindical de aquella época, fue que los trabajadores organizados no fueron capaces de adecuarse a las transformaciones que ocurrían en la actividad económica. Por esto se entiende, que por causa de la política económica comercial del gobierno, se fueron perdiendo puestos de trabajos industriales y como contracara, se incrementaron en el sector de servicios y allí fue donde la central obrera no pudo hacer pié.

Los más afectados fueron los trabajadores del sector privado ante la baja de la tasa de sindicalización. Según Amarante y Arim (2004), esto fue consecuencia de los cambios en la matriz productiva uruguaya, que produjo la reducción en un gran número de los trabajadores ocupados en la industria manufacturera. Lo anterior se vinculó al

aumento de demanda en las empresas prestadoras de servicios, caracterizadas por ser más pequeñas y con más obstáculos para la formación de sindicatos. Al respecto:

(...) la tasa de sindicalización, que pasó del 35% en 1987 al 15% en el año 2000. Este descenso fue especialmente grave en el sector privado de la economía donde cayó del 28% al 8% en el mismo período. Como resultado de ello, se produjo al interior del movimiento sindical, una sobrerrepresentación de los funcionarios públicos, que pasaron de ser el 49% de los afiliados en 1987 a ser el 69% en 2003 (Amarante y Bucheli; 2011: 65).

La flexibilización y la desregulación laboral serán dos premisas que fueron constantes en los gobiernos de la época. Según el Instituto Cuesta Duarte (ICD), el proceso flexibilizador uruguayo a diferencia de otras experiencias de la región tuvo como rasgo particular que el mismo se configuró a través de la no aprobación de nuevas normas más que la sanción de leyes flexibilizadoras. Por esto, la desregulación y la flexibilización fue ejecutada por vía de las acciones y no por modificaciones legislativas (ICD PIT-CNT, 2014).

1.2.2 La evolución de los indicadores laborales

Hasta mediados de 1990, fue un período de crecimiento económico que se manifestó en el aumento de puestos de trabajo, fundamentalmente en el sector de servicios. Lo anterior fue consecuencia del cambio de la matriz productiva tradicional, en la cual el sector secundario, la industria, era el principal demandante de mano de obra. Olesker (2002), alude a la noción de “sustitución de importaciones al revés” para referirse al incipiente proceso en ese momento, caracterizado por el aumento de la participación de los bienes de consumo en las importaciones acompañado de un incremento del déficit en la balanza comercial.

Del análisis de Notaro (2005) sobre el período, se desprenden diversas e interesantes consideraciones. Decíamos en el párrafo anterior que una de las principales transformaciones ocurridas sobre la estructura del empleo fue el aumento de la incidencia del sector terciario con respecto al secundario. Podemos mencionar además que en el período 1984-1998 el perfil de los ocupados aumentó su nivel de instrucción, incrementándose un 7% el nivel de la educación terciaria en aquellos. Ligado al tema educativo, otra característica del mercado de trabajo uruguayo en este período fue que el desempleo afectó más a los trabajadores con menor nivel educativo. En tanto la pérdida del empleo fue de un 2,5% para los trabajadores con nivel primario y de un 3,9% la de los trabajadores que contaban con educación secundaria.

Los trabajadores por cuenta propia sin local (“cuentapropistas”), aumentaron de un 7% al 10%; el comportamiento al alza de este sector puede explicarse a través del análisis de dos grupos a su interior. Un primer grupo, son los cuentapropistas que surgen de los cambios en la organización del trabajo y del afianzamiento de las tercerizaciones sea en forma de “consultorías”, “servicios a empresas”, etc. Este primer grupo tuvo un crecimiento anual de poco más del 10%. Un segundo grupo es el conformado por los que ingresan al cuentapropismo como “estrategia de supervivencia” entre los cuales están los que se insertan en la construcción y en el comercio minorista (venta ambulante, por ejemplo). El primer subgrupo creció un 1.9% y el segundo, un 6.5% anual.

Continuando con el análisis que realiza Notaro, a partir del año 1998 el ingreso mensual promedio por ocupado tuvo una pérdida en términos reales del 28,2%. En este ítem el mayor retroceso ocurrió en el rubro de cuentapropistas con y sin local y en el otro extremo quedaron los asalariados públicos. Si consideramos por sector de la actividad económica, los más afectados fueron los trabajadores de la industria manufacturera con un 42,5% y el sector de la construcción con un 39,8%. El sector secundario fue además el rubro en el que se perdieron más puestos de trabajo: unos 48.300 que representan casi la mitad del total de puestos perdidos. La mayor parte de esta cifra está reunida en el sector de la metalurgia, textiles, calzado y vestimenta.

Es importante resaltar el hecho de la persistencia de altas tasas de desempleo (un promedio del 10% anual) incluso en momentos de crecimiento del producto. Los resultados de la política económica implementada por los gobiernos de la época trajeron como resultado el ingreso casi irrestricto de las importaciones, afectando seriamente a la industria uruguaya. Adicionalmente, el bajo valor del tipo de cambio fomentó el ingreso de bienes de capital, y con esto se incorporaron nuevas tecnologías que sustituyeron en muchos casos a la mano de obra preexistente.

Para Espino (2004), a pesar de que hasta el año 1998 inclusive aquel país logró un cierto dinamismo en su actividad económica, el crecimiento del número de puestos de trabajo no fue suficiente para alcanzar a compensar el aumento de la oferta (basado principalmente en el incremento de la mano de obra femenina). Además de lo comentado en el párrafo anterior sobre el ingreso de nuevas tecnologías y los cambios que esto genera al interior de la dinámica laboral, otros elementos que sostuvieron las

altas tasas de desempleo fueron el cierre de empresas del sector manufacturero y la apertura de nuevas empresas en el sector servicios. Esto incidió en la composición de la demanda laboral en aquéllos años, al requerir nuevas calificaciones producto del cambio tecnológico y del ascenso del sector servicios en la actividad económica. Además del requerimiento de nuevas calificaciones, gran parte de los puestos de trabajo que se creaban tenían como destino a los trabajadores que presentaban mayores niveles en términos educativos.

Los grupos más propensos a estar sin ocupación eran los jóvenes, las mujeres y las personas con bajo nivel educativo. Al interior de la problemática del desempleo juvenil, los más afectados eran los que estaban por fuera del sistema educativo ya que, como afirmábamos, el mercado de trabajo demandaba cada vez más trabajadores con mayores niveles de educación. En el caso del desempleo femenino, Espino lo explica por las tradicionales barreras de discriminación por género que ha tenido el mercado de trabajo uruguayo y por el hecho de que buena parte del trabajo no registrado, por ejemplo, el trabajo doméstico, era ocupado por mujeres.

En síntesis, existió una continuidad entre los gobiernos de Lacalle, Sanguinetti y luego Batlle (a este último lo analizaremos posteriormente), con respecto a la política económica implementada. Si nos limitamos a lo realizado en materia laboral, la flexibilización y la desregulación fueron los ejes que guiaron el accionar de estos gobiernos. Reafirmando lo anterior:

La desregulación es el concepto que vertebra la política hacia el mercado de trabajo durante el período. Se desarrollan un conjunto de mecanismos como la subcontratación, las tercerizaciones o los contratos a término, los cuales contribuyen a deteriorar la calidad del empleo (ICD PIT-CNT; 2014: 29).

El balance que se realice del período dependerá del criterio que elijamos para analizarlo. Si optamos por considerar los resultados en materia social de la aplicación del modelo neoliberal en los 90', la conclusión es negativa. La política económica, y más precisamente la cambiaria, tuvo como consecuencia la destrucción del entramado industrial del país. Dejando a su paso miles de desempleados que no pudieron ser "reconvertidos" al sector terciario, en crecimiento en esa época, engrosando así las cifras de nuevos pobres. La industria manufacturera tuvo una caída en el producto total de un 10% durante la década de 1990; pasando de un 26,8% en 1989 al 16,7% diez años después. Esto se tradujo en la pérdida de 90 mil puestos industriales.

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

1.3 La presidencia del Dr. Batlle (2000-2005) y la crisis del 2002 como un final anunciado

El siglo XXI en lo político para Uruguay, finalizó con el retorno de un representante de una de las familias más tradicionales de la dirigencia política colorada; el Dr. Jorge Batlle Ibáñez. Su gobierno tuvo diversas particularidades, una de éstas fue que su victoria en las elecciones de 1999, necesitó de la instancia de la segunda vuelta electoral, instrumento incorporado en la reforma constitucional del año 1996. La reforma de la Carta Magna mantuvo el principio de representación proporcional en la elección legislativa; limitándose ese criterio a la primera vuelta electoral. Por esto y de acuerdo a los datos resultantes en las elecciones, el FA, el cual se presentó en dichos comicios bajo el lema “Encuentro Progresista” (EP) que agrupaba a otros partidos no integrados a la estructura frenteamplista, obtuvo la mayor cantidad de bancas en el Parlamento, como consecuencia del 40,1% de los sufragios⁷.

He aquí la importancia de analizar que tuvieron las elecciones del año 1999. Se cristalizaba la nueva configuración del sistema de partidos uruguayo: tres partidos políticos con similares caudales electorales y que con este nuevo armado, daba por perimida la histórica disputa casi exclusiva entre blancos y colorados. En la segunda

⁷ En segundo lugar, quedó el PC con el 32,8% de los votos y el tercero fue el PN que obtuvo el 22,3% del total de los votos sufragados.

vuelta de esa elección, el candidato más votado fue el Dr. Batlle con el 54,1% de los votos, relegando al segundo lugar al candidato frenteamplista Dr. Vázquez con el 45,9%. Lanzaro (2000) argumenta que la victoria alcanzada por el candidato colorado, tuvo como factor determinante la alianza electoral concretada con el PN. Este acuerdo se tradujo en la conformación de una alianza de gobierno, que el autor denomina como “presidencialismo de coalición” y que tuvo sus antecesores en el comienzo del mandato de Lacalle y la segunda presidencia de Sanguinetti. La coalición blanqui-colorada, que a la postre resultó victoriosa, tuvo como rasgo identitario en la etapa de ejercicio de gobierno lo siguiente: “(...) afirma los patrones de cooperación, pero no borra la diferenciación, ni la competencia, entre los partidos y los sectores del partido que componen la sociedad” (Lanzaro; 2000: 58).

Jorge Batlle, históricamente fue un defensor del pensamiento neoliberal dentro de la dirigencia política uruguaya; sin embargo, cuando finalmente pudo acceder al sillón presidencial, tuvo que dejar de lado sus anhelos reformistas. Lanzaro identifica dos motivos del porqué del freno: el primero, la necesidad de tener que acordar sus medidas a la interna de su propio partido y además con los dirigentes nacionalistas y luego, la capacidad de veto que tenía el FA en el ámbito legislativo y el poder de movilización de sus organizaciones sociales afines.

Hemos dado cuenta de la vulnerabilidad de la economía uruguaya con relación a lo que acontece en la región y más precisamente, en Brasil y Argentina. Desde sus inicios, el gobierno de Batlle tuvo un escenario complejo en esta materia. A pesar de que las economías de estos dos países estaban atravesando una etapa de mejor desempeño respecto a los años anteriores, fundamentalmente la brasileña, Uruguay no vio reflejada una cierta bonanza en sus indicadores económicos. El temor por parte de empresarios y consumidores respecto a la situación económica de Argentina y particularmente, sobre una posible caída del Plan de Convertibilidad, contrajo el gasto doméstico.

La política económica para el año 2000 y 2001 mantuvo como objetivos centrales el sostenimiento de la estabilidad de precios y la búsqueda de recuperar la competitividad externa del país. Para alcanzar el primer objetivo, el gobierno tuvo como premisa reducir el déficit fiscal a través del aumento de los ingresos por vía de los tributos y de la reducción del gasto público. En el caso del segundo cometido, el

gobierno estaba expectante de una mejora de las economías regionales que incentivara las exportaciones nacionales y por otro lado, de la baja de lo que se denomina como “costo-país” (Informe de Coyuntura 2001-2002, IECON-FCEA, 2002). Estas expectativas quedaron de lado con el advenimiento de la profunda crisis argentina y la aparición a fines de abril de 2001 de un brote de aftosa en el país.

Para el año 2001 la tasa de desempleo en Uruguay era del 15,3% en promedio para el total del país; la cifra más alta desde la crisis de comienzos de 1980. Sumado a lo anterior, se evidenciaron la extensión de la duración del desempleo así como el incremento de los jefes de hogar que quedaron sin trabajo. Los desocupados se concentraron en los sectores como la industria manufacturera, construcción y servicios gubernamentales. Otro dato preocupante fue la baja del ingreso real de los obreros, empleados y patrones del sector privado así como de los cuentapropistas.

Durante el año 2002, Uruguay padeció uno de los peores momentos de su historia reciente en lo económico y social. Con una actividad económica deprimida desde hacía un tiempo y con un gobierno incapaz de cambiar la situación crítica en la que estaba inmerso el país, el punto máximo fue el desplome del sistema bancario local. El país sufrió lo que se definió como una “crisis de confianza” con relación a su plaza bancaria y que tuvo como uno de los motivos determinantes lo que había acontecido en Argentina con su “corralito bancario”. Entre enero y septiembre de ese año, Uruguay perdió más de 6.200 millones de dólares de sus depósitos en moneda extranjera (casi la mitad del total de depósitos existentes a fines de 2001 en el sistema bancario); una evidencia de las dimensiones de la corrida bancaria que afectaba al país.

Otro factor a considerar para el análisis de la crisis bancaria fue la situación del Banco Central del Uruguay (BCU), principal institución monetaria del país. Existía la sospecha en la plaza local, de que el BCU no fuera lo suficientemente solvente para asistir a las entidades bancarias en problemas. Razones para presumir esto, las había: el Central estaba padeciendo una pérdida constante de reservas internacionales, el Estado uruguayo tenía cada vez más problemas para acceder a empréstitos por parte de organismos internacionales y al mismo tiempo la caída de la recaudación agudizaba más las alicaídas cuentas públicas (Informe de Coyuntura 2002-2003, IECON-FCEA, 2003).

El gobierno de Batlle en este contexto de crisis de la economía, buscó diversas alternativas para intentar “torcer” el rumbo de una situación que se tornaba cada vez

más grave e irremediable. Se implementaron devaluaciones, modificación en la política cambiaria, paquetes de ajuste fiscal, leyes para el salvataje del sistema bancario, acuerdos con el FMI, entre otras medidas que sólo contribuyeron a profundizar la crisis. Así se alcanzó al 20,4% de desocupación para septiembre de ese año, cifra inédita para el país (ICD PIT-CNT, 2014).

1.4 Consideraciones finales del capítulo

En este capítulo nos concentramos en la caracterización del escenario previo a la asunción del FA en 2005 a través del análisis del accionar de los distintos gobiernos que antecedieron a la primera gestión progresista. La presidencia del Dr. Lacalle, iniciada en 1990 fue el punto de partida por el cual optamos, ya que su gestión es entendida como la profundización del modelo económico neoliberal, que había impuesto sus bases con la dictadura de 1973.

A nuestro entender, esta etapa del país tuvo su final abrupto con la crisis de 2002, durante el gobierno del Dr. Batlle. El derrumbe del sistema bancario fue el suceso más notorio en términos de repercusión económica para el año 2002, pero dicha debacle se había iniciado al menos tres años atrás. Un modelo económico que se caracterizó por la concentración de la riqueza en muy pocas manos con la consecuente exclusión social y económica de la mayoría de los uruguayos⁸. Años después, este desenlace tuvo su expresión electoral con el triunfo frenteamplista y con éste una inevitable reconfiguración del sistema político del país.

2 El Frente Amplio como partido de gobierno

En este capítulo, explicitamos el cuerpo teórico que le da sustento a la caracterización que realizamos sobre el FA como partido a cargo de la administración del gobierno nacional desde marzo del 2005. En el apartado introductorio de esta tesis, adelantábamos los argumentos por los cuales realizamos la opción por el concepto de “gobierno socialdemocrático tardío” para nuestra investigación. Esta noción nos sirve, en primer lugar, para dar cuenta de las características particulares de esta experiencia frenteamplista en relación a otros casos en el continente de gobiernos de izquierda que formaron parte de este cambio político. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, nuestro

⁸ En el año 2004 se estimaba una cifra de un millón de personas por debajo de la línea de pobreza, en un país de poco más de tres millones de habitantes.

interés de análisis es poder desglosar los distintos aspectos que hicieron a estas administraciones en varios aspectos, distanciarse de lo realizado por los anteriores gobiernos blancos y colorados. En tercer lugar, en el marco de nuestro análisis de la política laboral llevada a cabo en esos años, nos interesan particularmente las relaciones del FA (desde sus orígenes, pero principalmente como partido de gobierno) con el movimiento obrero de su país. Este vínculo histórico y que se mantuvo vigente a pesar del cambio de rol del frenteamplismo dentro del sistema político uruguayo, nos permite analizar el desarrollo que han tenido éste tipo de políticas a partir del año 2005. En un país que por distintos factores no logró construir movimientos sociales como sí ha ocurrido en otros países latinoamericanos, el movimiento obrero y su expresión máxima el PIT-CNT, es uno de los principales portavoces de las reivindicaciones populares.

El análisis del FA como gobierno socialdemocrático tardío, como tema central de nuestra propuesta de investigación, tiene distintas instancias. En primer orden, nos interesa indagar en el concepto que le da origen a nuestro caso y con esto nos referimos a los gobiernos socialdemocráticos clásicos. En segundo orden, damos espacio en nuestra argumentación al análisis del Dr. Jaime Yaffé, sobre las transformaciones programáticas y organizativas que tuvo la izquierda frenteamplista desde sus comienzos y como se evidencian estos cambios a partir de su condición de partido gobernante. En tercer orden, analizaremos las relaciones del movimiento obrero con el partido FA y por último, a modo de darle más sustento a nuestra investigación, hacemos un ejercicio comparativo con el caso argentino en la historia reciente.

2.1 El concepto de socialdemocracia como antecedente inmediato

Para entender cabalmente a qué nos referimos cuando aludimos al concepto de “socialdemocracia tardía”, debemos retrotraernos al concepto original que da sentido a aquél. Nos referimos a la definición de “socialdemocracias” o “socialdemocracias clásicas”. Este tipo de gobiernos, surgen luego del derrumbe económico mundial que significó la crisis de 1929 y que provocó la aceptación y/o el convencimiento de las elites políticas de los países centrales de la necesidad de poner al Estado como un actor central de la economía del país. En un contexto político en el cual los movimientos y partidos de orientaciones comunistas y socialistas junto con otras variantes del pensamiento de izquierda, habían incrementado su influencia a nivel mundial. El keynesianismo, expresión económica de varios de estos gobiernos, tuvo como área geográfica de referencia a Europa del Norte, desde fines de 1930 y que retoma su

protagonismo luego de la Segunda Guerra Mundial⁹. Posteriormente, las últimas décadas del siglo XX fueron testigos de nuevas experiencias socialdemocráticas en el continente europeo las cuales tienen a España, Grecia y Portugal como sus ejemplos más reconocidos. En suma, la conceptualización de los gobiernos socialdemocráticos clásicos, tuvo dos momentos históricos: una primera etapa, que surge en las primeras décadas del siglo XX y un segundo período que se referencia en la década de 1980 y que tiene como evidencias los últimos tres países mencionados.

El devenir histórico de este tipo de gobiernos, encontró su tercera experiencia relevante en lo que se denominó como gobiernos socialdemocráticos tardíos. Estos continuaron a los gobiernos neoliberales desarrollados a lo largo de la década de 1990 y tuvo como espacio geográfico a América Latina, como rasgo particular con respecto a los otros casos mencionados. El sur de este continente fue el lugar donde se gestaron a partir de los primeros años del siglo XXI, la última etapa (hasta el momento) de los gobiernos socialdemocráticos: Brasil, Chile y Uruguay (Lanzaro, 2014). Estos gobiernos formaron parte de un fenómeno político aún mayor: el ascenso de una serie de gobiernos reunidos en lo que podemos entender como “izquierda” en gran parte de los países de América del Sur, en un abanico lo suficientemente amplio que reúne experiencias muy diversas entre sí.

De acuerdo a Lanzaro:

Los gobiernos de tipo socialdemocrático son aquéllos formados por partidos de izquierda institucionalizados, de filiación socialista y vínculos originarios con los sindicatos, que atraviesan por procesos de cambio y pasan a sostener posturas reformistas moderadas, como resultado de las estrategias políticas que adoptan (Lanzaro; 2014: 14).

Este autor afirma que los gobiernos socialdemocráticos, tienen como característica inicial la conducción de un partido de izquierda “institucionalizado”; esto último, ya nos marcó un determinado rasgo que enfatiza el autor. ¿Qué debemos entender por “izquierda institucionalizada”? Una primera característica es el grado de institucionalización que tiene por su propia cuenta el partido de izquierda que accede al gobierno. Una segunda particularidad, es que son partidos que se integraron plenamente a las reglas de juego de la democracia liberal representativa. Esto en el marco de un sistema de partidos competitivo; lo que promueve la formalización de estas

⁹ Aludimos al keynesianismo en términos generales, buscando comprender en este concepto a las distintas experiencias de política económica de los gobiernos socialdemocráticos que tuvieron como rasgo en común el posicionamiento del Estado como actor fundamental de la actividad económica del país.

agrupaciones. La posibilidad de acceder al gobierno, en tanto el sistema de partidos lo permite, repercute en la ideología, la conformación de sus redes y formas de ejercer el gobierno.

La caracterización anterior la podemos vincular directamente con la noción de partidos “*catch all*” o “atrapa todo” de Kirchmeier (1966). Ambas categorías conceptuales ponen el énfasis en las transformaciones que se van ejecutando en los partidos políticos cuando deciden incorporarse a la competencia electoral y necesitan lógicamente, captar la mayor cantidad de adhesiones posibles para acceder al gobierno. Según este autor, una consecuencia de la competencia electoral es que los partidos deciden relegar sus aspiraciones de transformaciones radicales para moldearse a las particularidades del sistema político en el que compiten.

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

Yaffé (2013) refiere al concepto de “tradicionalización de la identidad partidaria” para definir la construcción realizada por el FA de su propia tradición como partido político. El análisis que plantea este autor también debe ser entendido como otra mirada, en este caso más inclinada hacia lo histórico e ideológico del proceso de cambios que tuvo el progresismo uruguayo en estas últimas cuatro décadas. En palabras de Yaffé:

se trató (...) de la invención de una tradición de la izquierda uruguaya que, basada en una lectura funcional del pasado nacional, legitimó sus comportamientos políticos en tiempo presente y reforzó el sentimiento de pertenencia a la colectividad partidaria, a través del establecimiento de conmemoraciones y prácticas de carácter simbólico (Yaffé; 2013: 21).

La adopción de una propia tradición histórica, puso en jaque uno de los aspectos en que la izquierda en sus comienzos buscaba diferenciarse del resto del sistema político; ya que esta práctica se la identificaba con los Partidos Tradicionales y sus respectivos relatos históricos. Todas estas transformaciones señaladas, repercutieron favorablemente en el fortalecimiento del sentimiento de “comunidad partidaria” al interior del cuerpo militante de la izquierda, la definición de “otro” (representado por el PN y el PC) y además, dio muestras de la capacidad adaptativa del FA a las

características del sistema político, aprendiendo de los fracasos de las experiencias previas al año 1971.

Estos partidos asumen como sistema económico el capitalista, por lo que los gobiernos socialdemocráticos probablemente puedan tener coincidencias con gobiernos de otro tinte ideológico en lo que a políticas públicas refiere. Aun así, las diferencias persistirán, ya que los gobiernos neoliberales y los socialdemocráticos lógicamente pondrán énfasis en diferentes áreas, de acuerdo al programa y la ideología que de éstos se desprende¹⁰. La diferenciación debe existir, antes que nada, por el hecho de la competencia política. Cada agrupación política buscará marcar sus diferencias con el resto para así, poder captar el interés (y los votos) de la ciudadanía.

Lanzaro establece que el contexto histórico, las condiciones estructurales y el sistema de restricciones son elementos centrales que definirán las distintas versiones que puedan configurarse de los gobiernos socialdemocráticos. Los antecedentes estructurales del país, sea en el desarrollo histórico y/o político, así como la etapa en que se encuentre del modelo económico capitalista contribuyen a construir un escenario multivariado en que el gobierno socialdemocrático se desenvolverá. Estas afirmaciones realizadas por el autor para su análisis las desagrega en una serie de dimensiones que nos permitirán definir las variantes de gobiernos socialdemocráticas que pueden existir. Las dimensiones a considerar son las siguientes: 1) legados institucionales; 2) coeficiente de poder; 3) partido de gobierno; 4) sindicatos; 5) estructuras corporativas y 6) mediaciones de clase y sectores sociales.

La primera dimensión alude al concepto utilizado en la Ciencia Política tradicional, de *“path dependency”*, que en nuestras latitudes se puede entender como “legado institucional”. Esta noción incluye a las instituciones que hacen a la estructura del Estado así como a las características de las políticas públicas, heredadas del desarrollo histórico del país. A su vez, los legados institucionales abarcan cuestiones inmateriales como son los usos y costumbres, normas culturales e ideológicas, en materia de gestión pública. Esto último está hermanado a nuestro entender, con las

¹⁰ Pzeworski (2001) habla de *“policy regime”*: este concepto refiere a la situación que se define por la coincidencia entre partidos ideológicamente distintos, con respecto a determinadas políticas públicas que ejecutan (Lanzaro, 2014). Además de dar cuenta de la moderación que asumen estos partidos, esta noción da entender que más de los principios ideológicos, hay cuestiones en materia de política pública que se resuelven en función de cálculos electorales y “estados de ánimo de la opinión pública” sobre determinados temas.

características que desarrolla la burocracia pública en cada país, y que a pesar de que en ocasiones es desmerecida su incidencia como factor explicativo en el éxito o fracaso de una política, es un actor determinante en los resultados de cualquier iniciativa que pueda surgir del ámbito estatal.

La segunda dimensión a considerar es el “coeficiente de poder”. Este último está medido por dos indicadores: 1) la posición del partido en el espectro de la izquierda nacional y en el gobierno, si así correspondiese; 2) la posición del partido en relación al sistema político todo y además, su peso en el conjunto de la bancada parlamentaria resultante para el período de gobierno en ejercicio. Estos dos parámetros para “medir” los recursos políticos y de poder con que cuenta el partido, deben ser contextualizados en el marco de un sistema de partidos competitivo. El concepto de “coeficiente de poder” también conjuga los grados de polarización ideológica que definen al sistema de partidos, caracterizado éste por su competitividad. La polarización puede ser inter e intrapartidaria: hay que considerar la distancia ideológica con relación a los otros partidos del arco político, en este caso, por ejemplo, el PC y el PN y luego, al interior de los distintos sectores que conforman el FA. Los restantes recursos de poder existentes van desde el liderazgo que logra construir la figura presidencial en torno a su partido o coalición gobernante, pasando por los períodos de estadía del partido gobernante hasta los poderes formales otorgados al presidente.

La tercera dimensión analítica a considerar es la denominada como “partido de gobierno”. Esta refiere a distintos aspectos: tipología del partido de gobierno, grado de influencia y dominio sobre el elenco gobernante, así como el camino que recorre en sus principios ideológicos hasta alcanzar el gobierno. Para Lanzaro, las características que asume la ideología del partido gobernante son resultado de la ideología y la estructura de la organización, incluyendo esto a las modalidades de relacionamiento con la militancia, con las organizaciones sociales y con la ciudadanía en general. Dentro de esta dimensión, es importante analizar cómo evoluciona en cada gobierno, las relaciones del partido y las organizaciones e instituciones que históricamente conformaron espacios de trabajo en conjunto con afinidad de intereses y principios, y como se desarrollan las mismas cuando el partido asume el gobierno.

Un cuarto factor a tener en cuenta y de suma relevancia en nuestra investigación, es el papel que juegan los sindicatos con respecto al gobierno y al partido que lo ocupa.

El análisis de las relaciones del actor sindical con el partido de gobierno abarca cuestiones como por ejemplo: la representatividad del mismo con relación al total de los trabajadores, la unidad del movimiento y en lo ideológico, la politización que ostenta y la radicalidad de sus reclamos.

Un quinto factor es el análisis de las relaciones corporativas (que incluyen al gobierno, sindicatos y cámaras empresariales), para la caracterización de las variantes existentes de gobiernos socialdemocráticos. Lanzaro toma del análisis de Kenworthy (2003) su propuesta sobre los elementos que hay que tener en cuenta para definir las características de los gobiernos socialdemocráticos en base a las particularidades de las relaciones corporativas que emergen en ese marco. Las dimensiones son las siguientes: a) el modo de organización de las cámaras empresariales tanto como de las organizaciones obreras; b) sistema de fijación de los salarios y de negociación de los temas laborales; c) participación de los actores corporativos en espacios de decisión política y d) el consenso político y económico entre los actores.

El sexto y último factor son las mediaciones de clase y los sectores sociales. En este punto, el autor establece un matiz entre las experiencias europeas y latinoamericanas de socialdemocracias. En el caso de las primeras, las alianzas pueden incluir desde sectores del empresariado urbano y rural hasta experiencias de coaliciones con grupos afincados en la actividad agrícola de la economía nacional. Mientras que en América Latina estos gobiernos tienen como rasgo particular la posibilidad de confluir en coaliciones con sectores que en Europa, no son de relevancia política o en todo caso, hasta el momento han sido invisibilizados. Son los casos de los colectivos agrupados en torno a los trabajadores informales, poblaciones socioeconómicamente vulnerables y/o en situación de pobreza; los cuales habitualmente quedan desprotegidas de la cobertura de los organizaciones obreras.

Todas las dimensiones descriptas en este apartado, han dado una serie de diversas experiencias de gobiernos socialdemocráticas en numerosos países en el mundo. Los casos más emblemáticos ocurrieron en el continente europeo; son las experiencias de España, Grecia y Portugal. En el primer caso, comprende dos períodos, ambos liderados por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE): el primero, la presidencia del Dr. Felipe González desde 1982 hasta el año 1996; mientras que el segundo momento se desarrolló con la gestión del Dr. José Luis Rodríguez Zapatero y transcurre entre los

años 2004 y 2011. El segundo ejemplo son los gobiernos del Movimiento Socialista Panhelénico (más conocido por sus siglas en griego como PASOK); comenzó en 1974 y finalizó en el año 2012, en el marco de una grave crisis política y económica en Grecia. El último caso europeo es el Partido Socialista en Portugal. Este se mantuvo desde el año 1995 hasta el 2011 en el gobierno. Nuestra intención en este apartado es sólo mencionar estas experiencias como evidencia de que estas experiencias más cercanas en el tiempo de gobiernos socialdemocráticos no son una particularidad exclusiva de nuestra región.

En nuestro continente, además de la experiencia uruguaya del FA, tenemos los casos de Brasil y de Chile. Por diversas razones históricas y de devenir político, estos dos últimos ejemplos pueden tener mucho más en común con el caso del FA a lo que podemos encontrar en relación a los gobiernos socialdemocráticos europeos ya citados.

El caso brasileño tiene como año de inicio el 1985 y abarca hasta el año 2010. Como muestra de las características históricas del sistema partidario brasileño, pautado por sucesivas interrupciones autoritarias y una alta rotación de partidos y frágiles coaliciones en el gobierno nacional, el período que analizamos abarcó varias presidencias. Figuras de la política del país norteamericano tales como José Sarney (1985-1990, Partido del Movimiento Democrático Brasileño-PMDB); Fernando Collor de Melo (1990-1992, Partido de la Reconstrucción Nacional-PRN); luego de la renuncia de Collor de Melo acuciado por las denuncias de corrupción en su contra, asume su Vice Itamar Franco (1992-1995, PRN); Fernando Henrique Cardoso (1995-2003, Partido de la Social Democracia Brasileña-PSDB) y el período a analizar alcanza hasta las dos presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva, *Lula* (2003-2011, Partido de los Trabajadores-PT). El año 1985 es tomado como “año cero” para el crecimiento de la socialdemocracia brasileña. Según los autores:

Brasil logró implementar un programa gubernamental socialdemocrático hecho y derecho recién cuando el poder ejecutivo de la izquierda llegó a su auge: durante las dos presidencias de Lula, entre 2003 y 2010 (Amorim Neto y Santos; en Lanzaro (ed.), 2014: 144).

En el caso de Chile, el período analizado se inicia en el 2000 y va hasta el año 2010, con el rasgo en común de haber sido ocupadas la titularidad del Poder Ejecutivo por una misma alianza partidaria, la denominada “Concertación de Partidos por la Democracia” (“la Concertación”); surgida en el año 1988 durante la etapa final de la dictadura pinochetista. Más allá de estos diez años, Chile desde la restauración

democrática en 1990 ha sido gobernado por presidentes de distintos partidos que forman parte de la Concertación, con la excepción del período de Piñera entre 2010 y 2014. Si nos remitimos al período citado, Ricardo Lagos entre 2000 y 2006 (Partido por la Democracia) y su inmediata sucesora Michelle Bachelet (2006-2010) del Partido Socialista son ejemplos de gobiernos socialdemocráticos en el país trasandino.

Chile y Brasil, desde sus respectivas salidas a sus regímenes autoritarios, han tenido y mantienen aún, diversas dificultades que dan muestra de la falta de avances en ciertos temas centrales de esos países (reformas educativas, lucha contra la corrupción, etc.). En lo que atañe a los tres países europeos mencionados, más allá de que excede a los objetivos de nuestra investigación, sería de sumo interés investigar respecto a cómo terminaron esas experiencias; quizás Grecia sea el caso con mayor repercusión internacional, pero España tampoco estuvo exenta de dificultades en sus sistema político en general en esos años. Particularmente las transformaciones en la composición de la izquierda político-partidaria y la emergencia de nuevos actores políticos fruto de la crisis de los partidos progresistas tradicionales.

2.2 La institucionalización de la izquierda y sus consecuencias

En este apartado retomamos la conceptualización de Lanzaro (2014) sobre los rasgos que definen a los gobiernos socialdemocráticos, sea en su versión histórica o la “tardía”, enfatizando el rasgo del liderazgo de éstos por parte de partidos de izquierda “institucionalizados”. Lo que el autor entiende por esto último ya fue comentado y analizado, por lo que nos interesa en este punto es poder explayarnos sobre las implicancias que tiene este proceso en la historia reciente del FA.

La victoria alcanzada en el año 2004 por la izquierda fue el desenlace exitoso de un proceso de avances y retrocesos, desde aquél año 1971. Si nos limitamos a analizar lo meramente electoral, fue la conquista más importante que obtuvo el FA desde aquella primera y resonante victoria en las elecciones de 1989 y que consagró a Vázquez como Intendente de Montevideo. Un camino transitado por la izquierda uruguaya, no exento de críticas y en el cual la “moderación”, “corrimiento hacia el centro” y demás términos son citados una y otra vez. En un análisis en el que convergen disímiles opiniones y explicaciones del ascenso del progresismo uruguayo, nos abocaremos a comprender en líneas generales los cambios del principal partido político uruguayo en los últimos años. Yaffé (2013) detalla tres aspectos de lo que entiende como “renovación” de la izquierda

frenteamplista: a) la moderación y actualización programática; b) una postura opositora sostenida con firmeza con respecto a las medidas implementadas por los gobiernos conservadores, principalmente en el período neoliberal noventista y c) la decisión de formar alianzas electorales con terceros partidos.

El FA a fines de los 80' tuvo que sobrellevar dos instancias decisivas para su futuro, en relación a la necesidad de reactualizar su marco ideológico así como programático. La primera, el poder recomponerse a una dictadura cívico-militar que lo tuvo como uno, sino el máximo, enemigo político y junto con esto, el rol que debía asumir esa organización en la siguiente etapa de restauración democrática del país. Un segundo momento, fue el fin de la Guerra Fría, con el derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como episodio paradigmático. Esto repercutió en una crisis generalizada de las experiencias políticas de izquierdas a nivel global, en la que el FA no estuvo ajeno.

La izquierda soportó además el embate del neoliberalismo en la región, con la consiguiente reconfiguración del andamiaje productivo del país, ya bastante golpeado por la política económica de la Dictadura. La definitiva desindustrialización del país, el crecimiento de los niveles de pobreza y desigualdad tuvieron su correlato en el campo político entendiéndose en que esto afectó a sectores sociales que adherían en buena parte a los postulados del FA.

Además, en un escenario de autoidentificación ideológica, según este mismo autor, en el cual el centro reunía poco más de un tercio del total de la ciudadanía, se hacía necesaria la recomposición ideológica del frenteamplismo. La conformación de alianzas electorales, una estrategia que hasta comienzos de los 90' no había sido considerada por el FA, fue una opción para poder llegar a los votantes de ese denominado como "centro ideológico"; crítico de las gestiones de los partidos Nacional y Colorado pero que tenía reticencias a confiar su voto en un partido de izquierda. El primer paso firme en concretar este objetivo fue la conformación del EP, nombre que adquirió la alianza entre el FA y tres pequeñas agrupaciones partidarias identificadas con la centro-izquierda. Más adelante, para las elecciones de 2005 se lanzará la coalición a la postre victoriosa, denominada como Nueva Mayoría (FA-EP, más el partido Nuevo Espacio).

Yaffé se respalda en los argumentos de Panebianco (1982), para analizar la relación entre el grado de institucionalización del partido político y como esto condiciona sus posibilidades de adaptación al contexto político de la época. Este autor plantea dos dimensiones de lo que debemos entender como “institucionalización” de un partido político. Una primera dimensión es la conocida como “estructural” u “organizativa”, y se concibe como la rutinización de ciertos procedimientos internos de la estructura del partido. Esto último se traduce como el fortalecimiento y ampliación del papel de la militancia a la interna de la colectividad en desmedro de la autonomía que pudiera asumir la dirigencia partidaria; más predispuesta a las demandas de la opinión pública y de los líderes de opinión. Es decir que existe una relación inversa en la cual se establece que a una mayor institucionalización, los partidos tienen una tendencia a ser menos adaptativos a los requerimientos del entorno, en otras palabras, más rígidos. Esto actuaría como un obstáculo para el crecimiento electoral del partido.

Existe una segunda dimensión de la institucionalización, definida como “actitudinal”. En palabras del autor: “A medida que un partido se institucionaliza, se va generando en sus miembros, adherentes y votantes un vínculo de índole afectivo con la organización” (Yaffé; 2013: 9). Este aspecto de la institucionalización se evidencia en el sentimiento de “pertenencia” que refleja la militancia, que permitirá que los cambios que puedan ir sucediendo con el paso de los años, sean realizados en un contexto más amigable. Es decir, si el partido tiene en su militancia un férreo opositor a las transformaciones que podrían promoverse desde su dirigencia, probablemente éstas naufraguen o acaso, serán implementadas en un escenario de compleja dificultad.

Este doble proceso de institucionalización en el cual el FA estuvo inmerso, fundamentalmente desde la restauración democrática, tuvo diversas consecuencias. En un primer plano, la izquierda frenteamplista, la cual en un sus inicios se configura como una “coalición de partidos”, se convirtió finalmente en un “partido”, integrado por sectores¹¹. En simultáneo, ese paso del “movimentismo” a una conformación más “electoralista”, estuvo acompasado por cambios a la interna. Así como aumentaba el caudal de votos, elección tras elección, el FA iba incrementando la burocratización de

¹¹ Una evidencia de la lógica “coalicional” que tuvo el FA en su origen fue el nombre de los grupos que se integraron a ésta organización autorreferenciados como “partidos”; denominación que mantienen hasta hoy en día. Por ejemplo, los casos del Partido Comunista de Uruguay (PCU), Partido Socialista de Uruguay (PSU), entre otros. Precisamente, estos dos sectores citados son los únicos que se mantienen desde 1971 en el FA.

su militancia y la complejización de su estructura partidaria. La izquierda que había surgido como una pequeña agrupación política en los 70', décadas después estaba palmo a palmo en la disputa electoral con los PP.TT¹².

Las transformaciones ya expuestas y analizadas brevemente en este apartado son parte de un mismo proceso, definido por la moderación ideológica y programática del FA. Esto último es interpretado por Yaffé (2005) como uno de los principales logros del FA en materia de estrategia electoral. La moderación le permitió disputar el centro ideológico del electorado, a los partidos Nacional y Colorado. Estas dos colectividades, históricamente policlasistas, han perdido incidencia en sectores que tradicionalmente los respaldaban (como son los casos de las ciudades y algunas áreas rurales del Interior); fruto quizás, entre otros factores, de una ausencia de reinterpretación de las actuales demandas del electorado uruguayo.

Adicionalmente, las elecciones internas han demostrado que los adherentes blancos así como colorados, han optado por candidatos al interior de sus partidos más cercanos al ideario neoliberal (Dr. Lacalle Pou –PN- y el Dr. Bordaberry –PC-). Esta suerte de “doble escenario” en el cual los militantes partidarios tienen preferencias por los candidatos más a la derecha a la interna, condiciona las posibilidades de captar votos en la disputa nacional con el FA, como ocurrió claramente en las elecciones legislativas y presidenciales del año 2014. La consolidación de un modelo ideológico “a la chilena”, caracterizado por dos grandes bloques, uno más cercano al progresismo y enfrente uno más conservador, genera incertidumbre respecto a las posibilidades a futuro de terceras opciones, y más aún cuando hasta el momento, no han tenido un cierto suceso.

2.3 El gobierno socialdemocrático del Frente Amplio en Uruguay y sus relaciones con el movimiento obrero

Lanzaro (2009) concluye que el potencial socialdemocrático de un determinado gobierno está sujeto a una serie de condicionalidades. Estas son: 1) los legados institucionales y políticos; 2) el coeficiente de poder y el devenir del partido de izquierda que se encuentra a cargo del gobierno y 3) relaciones con el actor sindical y otros actores sociales organizados. En particular, nos interesa analizar las vinculaciones

¹² Yaffé (1999) alude a la “tradicionalización” del FA, en dos aspectos. Una primera acepción, refiere a que la izquierda ha incorporado ciertas prácticas e incluso episodios y figuras políticos, identificadas históricamente a los PP.TT. El autor lo entiende como una “asimilación” de características de éstos partidos. Mientras que la segunda, es la construcción de una identidad propia, una tradición política a reivindicar.

entre el partido gobernante y el movimiento obrero, en tanto que esta relación es la que mayor importancia tiene para los objetivos que buscamos abordar en esta tesis.

Con respecto al primer punto a considerar, el autor plantea que a diferencia de lo acontecido en Brasil y en Chile, Uruguay tuvo como resultado al giro neoliberal noventista, un escenario de gradualismo reformista. Esto lo entiende como una consecuencia del rol opositor que asumió la izquierda partidaria frente a las intenciones privatizadoras de los gobiernos de la época. Este posicionamiento, no hubiera sido posible sin tener a su lado a distintas organizaciones sociales con las cuales compartían intereses, primordialmente con el PIT-CNT. Para finales de los 90', período incluso que podríamos extender hasta fines del año 2003, Uruguay había sorteado el período de auge neoliberal conservando la mayoría de los servicios públicos bajo la tutela del Estado¹³.

Lanzaro entiende que Uruguay tiene algunas “ventas comparativas” al referirse a la vigencia del Estado como actor central del quehacer nacional. Más allá de ciertos retrocesos, el agente estatal ha perdurado como principal promotor del desarrollo del país. En este punto, para comprender esta característica es imprescindible ahondar en el papel fundacional que tuvo el Batllismo a comienzos del siglo pasado. Junto con esto, retomamos lo planteado líneas arriba, respecto a que ya sea en la última dictadura cívico-militar como en la década del 90', Uruguay pudo moderar los anhelos reformistas de buena parte de su dirigencia política, fundamentalmente por el papel desempeñado por las organizaciones sociales y políticas de izquierda.

El segundo elemento a considerar es lo que Lanzaro define como “coeficiente de poder”. Éste consiste en: “(...) la posibilidad de traducir las aspiraciones programáticas en decisiones políticas y se refiere básicamente al caudal parlamentario” (Lanzaro; 2009: 5). Esta idea del “caudal parlamentario” comprende dos aspectos; el primero, es el lugar que presenta el partido de izquierda que gobierna, con respecto al resto de la izquierda presente en el sistema político, si así correspondiese. Además, dentro de este concepto, es necesario tener en cuenta la posición de ese partido en el caso que esté

¹³ Tomamos como referencia el año 2003, porque en diciembre de ese año, se celebró un referéndum a través del cual se derrotó un nuevo proyecto privatizador, en este caso de la empresa ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland); por vía de la denominada “Ley de asociación de ANCAP”, votada en el Parlamento de la época. El plebiscito fue impulsado por el sindicato de trabajadores de la empresa (Federación ANCAP), PIT-CNT y el partido FA. Significó el último intento de envergadura, de privatización sobre alguna actividad en manos del Estado. El 62,3% (1.201.626 votos), del total de habilitados apoyó la derogación de la mencionada norma.

gobernando a través de una coalición multipartidaria. El segundo aspecto, alude al análisis de la posición del partido, y si lo amerita, de la coalición gobernante con relación al resto del sistema político nacional.

A lo largo de esta tesis hemos desarrollado la configuración del FA en lo que el autor entiende por el “caudal parlamentario”. La izquierda desde 2005 ha contado con mayoría parlamentaria propia, lo que le ha permitido en algunas ocasiones eludir posibles negociaciones con el arco opositor. Esto ha cambiado de una administración a la siguiente, porque en el primer período desde el Ejecutivo (Vázquez) se ha tomado una posición más firme y distante con la oposición, mientras que con la administración de Mujica a partir de 2010, se impuso una lógica más dialoguista que incluso permitió que ésta ocupara cargos en las empresas públicas y servicios descentralizados, como mencionábamos anteriormente.

Más allá de ciertos vaivenes, el FA se ha mantenido como una coalición fuerte y con una alta fidelidad parlamentaria. Ha contribuido a esta cohesión, su rol de oposición intransigente en materia de reformas neoliberales promovidas desde los distintos gobiernos a los que enfrentó. Esto le permitió fidelizar a su electorado tradicional. Mientras que además, se embarcó en un proceso de moderación ideológica que le permitió acceder a sectores de la ciudadanía, históricamente reticentes a definirse por opciones políticas progresistas. En suma, aunque los cambios programáticos se han sostenido en el tiempo y en algunos temas se han profundizado, la dirigencia progresista ha tenido que acordar en muchas ocasiones con su propia militancia y organizaciones afines, las cuales actúan como freno de los proyectos reformistas.

Con respecto al tercer punto, es importante para comprender los vínculos históricos de la relación entre el FA y el movimiento obrero, la función de éste último como uno de los impulsores de hecho, de la creación del Frente. Esta afirmación se sustenta en que la unidad del sindicalismo uruguayo a través de la formación de la CNT (1964-1966) se logra cinco años antes a la alcanzada por la izquierda partidaria. A la confluencia de postulados ideológicos e intereses políticos, la proximidad entre estos actores organizados se robustece por el “doble rol” que muchos individuos tenían por su militancia sindical simultánea con la ejercida en el FA. Una característica que se ha mantenido con el transcurso del tiempo hasta nuestros días, con ciertos vaivenes a partir

del momento en que el FA comienza a ocupar cargos de gobierno a nivel departamental y posteriormente a nivel nacional.

El PIT-CNT se ha caracterizado por su autonomía en relación a los partidos políticos, pero con algunas “zonas grises” a partir de que el FA comienza a crecer electoralmente. A partir de ese momento es que a la interna del movimiento sindical se comienza a percibir una cierta distancia entre los dirigentes más afines al gobierno frentista y que en base a esto moderan sus reivindicaciones; frente a otros sectores más combativos y que mantienen la independencia política como bandera. El caso del PCU es emblemático con razón a este punto: un partido con poca representatividad en términos de cargos de gobierno de acuerdo la cantidad de cargos que ocuparon sus dirigentes en esos primeros diez años, pero que en contraposición, tiene mucha incidencia en las organizaciones sociales y fundamentalmente en el PIT-CNT y en las bases militantes del FA. Esta particularidad, hace que este partido en muchas oportunidades adquiere el papel de “fiel de la balanza” ante las diversas disputas que puedan surgir a la interna de la coalición así como del sindicalismo y el gobierno, asegurándole gobernabilidad a este último.

Luego de compartir el espacio de resistencia a la dictadura cívico-militar durante doce años (1973-1985), la central obrera y el frentismo debieron asumir un nuevo desafío: la oposición a los gobiernos neoliberales de la década del 90'. Consecuencia inmediata de la política económica del período, la pérdida de puestos de trabajo se tradujo en la reducción notoria de la tasa de sindicalización a la central sindical. Sumado esto a la decisión del Ejecutivo de retirarse de los ámbitos de negociación colectiva en la mayoría de los sectores de actividad. Sin embargo, a pesar del clima político adverso, la central logró mantenerse activa debido a que encontró en los plebiscitos y referéndums, la incidencia política que había perdido en las movilizaciones. A pesar de que la reducción de las afiliaciones y de los espacios de negociación con el gobierno era cada vez más notoria, la dirigencia sindical supo captar la adhesión de buena parte de la ciudadanía en sus propuestas de freno a los impulsos privatizadores.

Este posicionamiento político le permitió desempeñar un rol de articulador de las diferentes organizaciones que confluían en el rechazo a los intentos reformistas, pero que provenían de espacios diferentes (desde sectores socialdemócratas al interior del

PC, hasta agrupaciones frentistas volcadas a la izquierda del partido) y obligó a los gobiernos de la época a tomarlo como un portavoz autorizado de estas demandas.

Este buen vínculo histórico entre ambos tuvo su correlato en la conformación del primer y del segundo gabinete ministerial de la izquierda a partir de 2005. En ambas gestiones el número de funcionarios de extracción sindical estuvo cercano a los 30 representantes, entre ministros, senadores, diputados, directores de entes públicos, entre otros cargos. La revalorización de cargos en organismos ya existentes (Banco de Previsión Social, por ejemplo), junto con nuevos espacios creados tal como el INEFOP, les permitió a los trabajadores recuperar espacios de negociación política.

De acuerdo a la óptica de Lanzaro, una medida estratégica en este sentido fue la restauración de los CC.SS., luego de más de una década de no ser convocados por el Ejecutivo. El retorno de los CC.SS. era una de las reivindicaciones prioritarias para la dirigencia sindical y la concreción de esto le garantizaba al FA comenzar con “el pie derecho” su relación con el PIT-CNT ya como partido de gobierno.

La relación próxima con el movimiento obrero ha sido uno de los recursos políticos de mayor importancia que ha tenido la izquierda frentista. Hay que resaltar que dicho relacionamiento se ha caracterizado por la autonomía entre ambos actores políticos, en contraposición a otras experiencias más cercanas al corporativismo clásico como los casos de Argentina y México. En ocasiones, si el actor sindical tiene injerencia en la estructura del partido, puede actuar como contrapeso a los objetivos de transformaciones programáticas que puedan impulsar sus dirigentes (Yaffé, 2014).

La situación óptima para un partido con implantación electoral fuerte entre los trabajadores organizados es, desde el punto de vista de su capacidad de adaptación, aquella en que existe una relación débil con los sindicatos (Yaffé; 2014: 128).

Su argumento es que al no estar insertos los sindicatos en la estructura partidaria, éstos pierden poder de presión sobre las capas dirigentes. A favor del partido, estas relaciones a pesar de no ser orgánicas, existen por una lógica cercanía ideológica y hasta territorial, más aún en el caso uruguayo. Por esto, el partido presenta vínculos con las bases sindicales, pero sin el filtro que puede ser en ocasiones la dirigencia obrera y por eso, las primeras pueden ser más permeables a cambios programáticos.

Más adelante en esta tesis, continuaremos analizando las características del vínculo en estos años entre el movimiento sindical y la izquierda. A modo de una breve síntesis de este apartado podemos concluir que estas relaciones son previas incluso a la

conformación del FA. Luego, ya creado este espacio político de izquierda el vínculo entre ambos fue a través de relaciones informales, no sujetas a estructuras partidarias. Existen los intereses en común, la convergencia de objetivos, pero en un marco de autonomía entre las partes, algo que uno preliminarmente puede concluir que ha permitido que éstas caminen en una senda de confraternidad en todo este tiempo.

2.4 El caso argentino como excepcionalidad en la región

Anteriormente describimos los casos de Brasil y Chile como ejemplos de gobiernos socialdemocráticos tardíos. Para analizar el caso uruguayo desde una perspectiva regional en lo político, es necesario incluir a la experiencia argentina reciente definida como “Kirchnerismo” y porqué, no es considerada dentro de esta conceptualización. Lo acontecido con el gobierno del Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) y las presidencias de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), es inevitable de ser analizado por la importancia del país en términos políticos y económicos para el continente sudamericano y más aún, para Uruguay, por sus históricas relaciones bilaterales. Sumado a que la complejidad del caso argentino y lo dificultoso que muchas veces puede resultar analizar su historia reciente a través de algunas de las categorías más tradicionales de la perspectiva institucionalista, hace a este caso de sumo interés académico.

Lo que se conoce como “Kirchnerismo”, en honor a la figura de su mentor y líder, presentó como fenómeno político diversas aristas para su análisis, el cual excede los cometidos de este trabajo. Si nos limitamos al ámbito de las relaciones laborales, el Kirchnerismo impulsó una revaloración del accionar del Estado como actor central en el mundo del trabajo. Así se adscribió por momentos a las tradiciones socialdemocráticas, conjugándolas con configuraciones históricas propias del movimiento peronista (en particular las alianzas con el movimiento obrero organizado así como con las cámaras que nuclean a los representantes de la burguesía nacional). Lo anterior se contrapuso a la impronta marcada en la década de los 90’ por el período conocido como “Menemismo”; tal cual se denominó el interregno comprendido entre 1989 y 1999, donde gobernó el Dr. Carlos Saúl Menem.

De acuerdo al enfoque que estamos empleando para este trabajo, el caso argentino limitado al período kirchnerista, no estaría incluido dentro de lo que se entiende como un gobierno socialdemocrático tardío. Asumiendo que estas experiencias formaron parte

de la etapa de auge de los gobiernos progresistas de comienzos del siglo XXI en América Latina, el Kirchnerismo tiene sus propias especificidades, muchas emanadas de sus orígenes históricos enmarcados dentro de lo que conocemos como “Peronismo”.

Para Lanzaro, el escenario progresista de la región lo podemos caracterizar en tres expresiones políticas: 1) los gobiernos socialdemocráticos tardíos a los cuales ya hicimos mención (Brasil, Chile y Uruguay); 2) las denominadas como “nuevas composiciones populistas”, Bolivia, Ecuador y Venezuela; y 3) restringido al período kirchnerista en Argentina, el cual es identificado como “nacionalismo popular”. Lo particular de este último fenómeno político es que proviene del Peronismo, manifestación específica de Argentina y surgida en el liderazgo del Gral. Juan Domingo Perón desde mediados del siglo pasado. Esta corriente tuvo puntos de contacto con otras experiencias movimentistas en América Latina como el México de Lázaro Cárdenas y el período liderado por Getulio Vargas en Brasil.

Las principales diferencias entre los casos de Argentina y Uruguay radican en las trayectorias políticas de ambos países y como éstas repercutieron en las configuraciones de los principales actores sociales organizados y en su vínculo con el partido de gobierno. En el caso argentino, la relación histórica entre el movimiento obrero peronista representado mayoritariamente en la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y el Partido Justicialista (PJ) es incuestionable hasta la actualidad. Podríamos afirmar que en el caso uruguayo se da una relación similar entre el FA y el PIT-CNT; lo distintivo de esta última es que se da por fuera de la estructura partidaria. Del otro lado, percibimos una relación mucho más orgánica, más corporativa y que se ha perpetuado con el tiempo a pesar de los cambios de tendencias al interior del movimiento.

¿Por qué entendemos que al caso argentino no corresponde definirlo como un “gobierno socialdemocrático tardío”? El Frente para la Victoria (FPV-PJ), nombre que adquiere lo que también se conoció como Kirchnerismo, es una tendencia dentro de algo mucho más amplio y heterogéneo en el aspecto ideológico como es el movimiento peronista. Desde sus orígenes el FPV no se plantó como un partido socialista ni tampoco de izquierda. Sin embargo lo anterior no debemos entenderlo como una afirmación de nuestra parte de que dicho espacio político haya sido conservador o de derecha mientras fue gobierno. Sino que su camino es diferente a los casos citados y

específicamente al que nos abocamos nosotros que es Uruguay. El Kirchnerismo, podemos entenderlo como una expresión política de una tendencia progresista al interior del peronismo y que al igual que el FA, ha mantenido vínculos (con diferencias ya mencionadas entre un caso y otro) con el movimiento sindical sea con la CGT y con la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

2.5 Síntesis del capítulo

En este capítulo analizamos las principales características del concepto de “gobierno socialdemocrático tardío”, de acuerdo al planteo del Dr. Lanzaro. Además de explicitar los distintos conceptos que conforman el planteo de este investigador, nos explayamos sobre los cambios que ha tenido la izquierda frenteamplista, de acuerdo al razonamiento del Dr. Yaffé. Esto último lo vinculamos a través de una de las características de los “gobiernos socialdemocráticos tardíos” que alude a las transformaciones que tiene un partido político dentro de una determinada estrategia electoral. Ambos planteos nos fueron de provecho para analizar las transformaciones ideológicas y que lógicamente tuvieron repercusiones en la estructura interna del FA, y además, como insumo para comprender cuales fueron los motivos que permitieron a esta fuerza política poder acceder al gobierno luego de 34 años de su fundación.

Nos interesó particularmente plantear el análisis de las relaciones entre el movimiento obrero uruguayo y ésta fuerza política; una cuestión central en la tesis y que continuaremos debatiendo en los distintos capítulos que la conforman. Otro aspecto que consideramos de relevancia dejar planteado, es la perspectiva comparada con relación a los otros casos de la región en el contexto del afianzamiento de los gobiernos progresistas a comienzos del siglo XXI. Junto con Brasil y Chile que son considerados los otros dos ejemplos en el continente de “gobiernos socialdemocráticos tardíos”, sumamos a nuestro análisis la experiencia argentina reciente con el Kirchnerismo. Esbozada nuestra categoría conceptual para encuadrar la experiencia frenteamplista, a continuación podemos empezar a analizar en líneas generales las principales acciones llevadas a cabo en el período 2005-2015.

3 Los gobiernos del Frente Amplio 2005-2015

En este capítulo nos dedicamos a realizar una caracterización general de las dos primeras administraciones frenteamplistas: el Dr. Tabaré Vázquez en 2005-2010 y la

siguiente del Sr. José Mujica entre 2010 y el año 2015. El análisis prioriza la descripción desde nuestra perspectiva, de las principales decisiones en materia de políticas públicas en los distintos ámbitos del quehacer de un gobierno nacional y con un abordaje progresista de la realidad de ese país. De dicha selección, excluimos el análisis del sistema de relaciones del trabajo llevadas a cabo por el Frente Amplio en ambas administraciones ya que será desarrollada en un apartado específico. Nos detendremos brevemente en delinear algunos de los principales rasgos que caracterizaron a los liderazgos de Vázquez y Mujica y como de acuerdo a sus estilos, configuraron las características de sus respectivas administraciones.

3.1 Las elecciones del año 2004. El ascenso del progresismo al gobierno nacional

La coalición frenteamplista al asumir se enfrentó a un país devastado social y económicamente luego de la crisis del año 2002. No fue casualidad que el FA triunfara por primera vez en la historia y que lo hiciera con un guarismo superior al 50% del electorado nacional. La ciudadanía manifestaba cifradas expectativas en un cambio de rumbo en la política económica del país y esto se desprendía en la pérdida de sufragios del bloque conservador conformado por el PN y el PC, los cuales se habían repartido los sucesivos gobiernos nacionales durante más de 170 años. En este estado de situación, el Dr. Tabaré Vázquez fue investido como Presidente de la República el 1° de marzo de 2005.

Además de la victoria del FA, otra novedad fruto de los resultados de las elecciones fue el magro caudal de votos que logró el PC, poco más del 10%. Este dato evidenció el “castigo” que recibió por parte de la ciudadanía responsabilizando a este partido como el principal responsable político de la última crisis económica. El histórico partido de gobierno, quedó disminuido a un tercer lugar detrás del PN y que desde aquellas elecciones, se establecerá como el principal opositor a la izquierda hasta nuestros días.

Más adelante en el tiempo, en las elecciones departamentales de 2005, el FA consolidó su crecimiento al lograr siete intendencias en el Interior, un resultado histórico en tanto fue su “talón de Aquiles” y así, también logró quebrar la hegemonía blanqui-colorada en este ámbito. Mientras que en Montevideo, mantuvo su dominio ininterrumpido desde el año 1990.

Lanzaro (2008), define a la primera administración de Vázquez como un “gobierno de partido”. Su definición se respalda en la impronta impuesta por el FA a través de su líder político el Dr. Vázquez y que lo diferencia, de los gobiernos de coalición conformados en las tres administraciones anteriores. El gobierno contó con mayoría en ambas cámaras, lo que le permitió controlar la agenda parlamentaria en materia de sanción de leyes ordinarias así como la designación de representantes en diferentes organismos estatales, algunos de contralor. En las empresas públicas, por ejemplo ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) y ANCAP, a pesar de que existen cargos destinados a la oposición éstos no fueron ocupados en dicha administración. Más allá de mezquindades por parte del oficialismo y la oposición, a éstos últimos les tocó ocupar el rol que desde 1990 le habían impuesto al partido de gobierno: ser la oposición en las cámaras, pero sin intervención en la estructura estatal.

El éxito electoral del FA puede ser interpretado en lo nacional e internacional como resultado de dos procesos diferenciados pero no excluyentes entre sí. Cuando aludimos al “factor nacional”, queremos decir que la izquierda uruguaya, desde la creación del FA en el año 1971 inició un proceso de décadas que lo llevó finalmente al gobierno nacional. Pero no debemos eludir en este análisis, lo que había acontecido con las fuerzas progresistas existentes previo a la conformación de dicha coalición política.

Tomando como década de referencia la de 1940, la izquierda uruguaya transitó por tres etapas en su historia: 1) un primer momento, definido como la etapa de la “izquierda corporativa” identificada con el proceso político conocido como el “segundo Batllismo”; 2) se consolida el proceso de “nacionalización de la izquierda”, a través de experiencias políticas como la Unión Popular, la unidad del movimiento obrero a través de la CNT y que tiene su punto máximo en la creación del FA; y la tercera etapa, que comienza en la década de 1980 y que rige hasta nuestros días, es el momento de “tradicionalización” del FA. Por esto último debemos entender la incorporación y aceptación de normas y estilos identificados con los partidos históricos del país y que algunos de éstos los explicitamos en el concepto de “catch-all-parties” aplicado al FA (Lanzaro, 2000).

Aludíamos a las distintas etapas por las que transcurrió la izquierda uruguaya y que tuvo como colorario de ese derrotero la victoria en las elecciones nacionales de

2004. Además de ese proceso enmarcado en “lo nacional”, percibimos otro fenómeno que también influyó a la izquierda y su crecimiento, pero en este caso es de carácter internacional, más aún, regional.

Con esto queremos decir que el triunfo frenteamplista debe ser analizado, teniendo en cuenta un contexto regional en el cual varios países ya estaban siendo gobernados por partidos de tendencia progresista; lo que Lanzaro (2009) definió como la “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas. El mapa político de esa época, nos daba muestras de una mayoría progresista en el continente, con las particularidades que tiene cada país de acuerdo a su respectivo sistema político. Dentro de ese escenario de diversidad de movimientos y partidos autodefinidos como “progresistas” o de “izquierda”, este mismo autor instala el concepto de “socialdemocracias tardías” para analizar algunas de éstas experiencias y que será la columna teórica de nuestra tesis. Al interior de ese concepto el cual desarrollaremos más adelante, convergieron las experiencias progresistas de Brasil con Lula da Silva, Chile con Ricardo Lagos y Michelle Bachelet y la uruguaya con Vázquez y Mujica.

3.1.1 Los estilos de liderazgo que caracterizaron a las administraciones de Vázquez y Mujica

Aquí muy resumidamente, describiremos las improntas impuestas por Vázquez y su sucesor Mujica, en sus presidencias y las particularidades de dos estilos, que de antemano, podemos definir como diferentes entre sí.

Vázquez llegó a su último año de gobierno con un alto nivel de popularidad ante la opinión pública. Para fines de diciembre de 2009, el Presidente recogía un 72% de aprobación de acuerdo a sondeos realizados por la consultora Equipos Mori (Garcé, 2009). Vázquez se valió de estrategias tradicionales en cualquier político para defender su gestión y en ocasiones, con el objetivo de proyectar su candidatura a algún cargo público. Lo particular de este caso fue que éste no se presentaba a cargo alguno en las elecciones próximas; debemos tener presente además que en Uruguay no está permitida la reelección presidencial inmediata.

Adolfo Garcé (2009), concluye que la estrategia de Vázquez para defender su administración fue a través de tres canales: a) la celebración de actos públicos de “rendición de cuentas” de lo realizado, por ejemplo a través de la organización de reuniones abiertas del Consejo de Ministros en localidades del Interior del país; b) los

viajes al exterior, acción en ocasiones entendida por parte de la opinión pública como una muestra de legitimidad y de su condición de estadista ante los distintos actores internacionales y c); presentándose en actos de inauguración de obras, como ocurrió en octubre de ese año con el nuevo Aeropuerto Internacional de Carrasco y la nueva terminal destinada a los contenedores en el puerto de Montevideo.

Decíamos que Vázquez tenía decidido no presentarse en las elecciones nacionales de 2009, entonces, ¿por qué éste se involucraría en una suerte de campaña personal a pocos meses de terminar su mandato? Podríamos especular, con que él en ese momento, ya se visibilizaba como un posible candidato presidencial para las elecciones de 2014, por lo que era necesario quedar en el recuerdo de la opinión pública como un dirigente con una imagen favorable. Además, para alcanzar dicho objetivo, necesitaba que el FA siguiera gobernando cinco años más el país. Esto, a nuestro entender fue así ya que el intentar regresar “desde el llano” (como candidato de la oposición frenteamplista) le hubiera sido más complejo en tanto no contaría con los recursos políticos que tiene cualquier partido de gobierno que anhela mantenerse en el poder.

Este capital político que logró montar el presidente, fue aprovechado por los tres precandidatos frenteamplistas en las internas con miras a las elecciones de octubre de 2009. José Mujica, Danilo Astori y Marcos Carámbula coincidieron en una estrategia de no confrontar con Vázquez y es más, por momentos se mostraron alineados a la imagen de éste y sus medidas de gobierno. Sólo en alguna ocasión, y más desde lo discursivo que en la práctica, Mujica se distanció de aquél, su prometido “giro a la izquierda” en su campaña es una muestra de esto. En cambio Astori, ex Ministro de Economía en dicho período y en los hechos, el precandidato preferido de Vázquez y de los sectores moderados del FA, se posicionó como el más cercano al discurso vazquista.

Estos tres dirigentes llegaron a la instancia de las primarias de junio con distintas realidades. Mujica, como el rival a vencer: más allá de lo “mítico” que generó y genera su pasado guerrillero, su experiencia en la prisión y el modo sobrio de vida que profesa, era uno de los ministros de Vázquez con mayor simpatía por parte del electorado¹⁴. Mujica, líder indiscutido del sector denominado Movimiento de Participación Popular (MPP), mayoritario al interior del FA desde hace un tiempo, también recogió los apoyos de la Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad (CAP-L), el PCU y el Partido por la

¹⁴ José Mujica fue Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca durante el período 2005-2008.

Victoria del Pueblo (PVP). Estos sectores tienen en común de ser agrupaciones con un pensamiento político más identificado con la tradición de izquierda, en contraposición a las que respaldaron al principal contendiente de Mujica, el ex ministro de Economía y Finanzas Cr. Danilo Astori. Los principales sectores que apoyaban su candidatura fueron Asamblea Uruguay (sector al cual pertenece) y el Partido Socialista. Aparte de este respaldo en la interna del FA, Astori contaba con el apoyo explícito del Presidente de la República. El tercer precandidato fue el Dr. Marcos Carámbula, dirigente político identificado históricamente con el PCU, sector al cual abandonó luego de una crisis interna a comienzos de los 90. Su candidatura fue la más tardía y se presentó como una alternativa a la polarización Mujica-Astori, buscando captar los votos de los frentistas no identificados por alguno de los dos bloques detrás de ambos dirigentes.

Finalmente, José Mujica fue el claro vencedor de las internas frenteamplistas y tuvo que enfrentarse al Dr. Lacalle (ex Presidente de la República en el período 1990-1995), ganador de las internas nacionalistas y al candidato colorado Dr. Pedro Bordaberry, senador y ex Ministro de Turismo durante la gestión de Jorge Batlle.

En las elecciones de octubre, el FA mantuvo la mayoría parlamentaria y reafirmó su condición de primera fuerza política del país en caudal de votos (47,96% de los votos emitidos). Estos resultados dictaminaron la necesidad de recurrir a una segunda vuelta para elegir el presidente para el próximo quinquenio: esta disputa se iba a dirimir entre Mujica y Lacalle, el segundo candidato más votado (29,07% de los sufragios).

Finalmente, el candidato frenteamplista ganó cómodamente el ballotage. Obtuvo un 52,39% de los votos sobre el 43,51% del candidato desafiante. Garcé (2009) aporta una interesante reflexión a tener en cuenta respecto a los motivos que explican los resultados de la elección. A pesar de que el candidato del FA sólo triunfó en cinco departamentos del total del diecinueve que conforman el país, la amplia diferencia que alcanzó en Montevideo y Canelones (los dos departamentos con mayor cantidad de electores), fue determinante. Se estimó en unos 270.000 votos la diferencia a favor del tándem Mujica-Astori en los dos departamentos¹⁵.

¹⁵ En Montevideo la votación fue de 59,79% (representa un total de 552.578 adhesiones) de los votos para el FA y 35,95% (332.232) para la dupla Lacalle-Larrañaga. Mientras que en Canelones, el FA obtuvo el 55,68% de los votos (unos 180.138 sufragios) y el PN un 40,21% (130.099 votos). Fuente: Base de datos ICP-FCS en Garcé (2009).

Otro aspecto a considerar, fue la incapacidad de Lacalle de fidelizar al votante nacionalista que lo apoyó en la primera vuelta y además, lograr seducir a la totalidad del voto opositor al FA (colorados, independientes y votantes de partidos menores). De acuerdo a los datos que arrojaba una investigación de la consultora Grupo Radar previa a la elección, se estimaba que un 6% de los votantes del PN pensaba cambiar su voto y apoyar a la candidatura de Mujica¹⁶. Esta cifra representaba aproximadamente al 1,5% del total del electorado. En el caso de los votantes del PC, un 9% afirmaba que iba a respaldar la dupla de Mujica y Astori (otro 1,5% del total de electores)

¿Cuáles fueron los motivos de este cambio en el voto entre una elección y la siguiente? A nuestro entender, se había instalado en la ciudadanía una percepción de que la elección ya estaba definida a favor de Mujica. Porque a pesar de que el FA no había alcanzado a ganar en primera vuelta, la diferencia que había logrado respecto al candidato del PN fue muy importante (unos veinte puntos porcentuales). En un segundo grado, la figura de Lacalle generaba polémica al interior del electorado nacionalista, que también se traslada al resto del arco opositor. Las denuncias de corrupción a funcionarios bajo su gestión de gobierno así como sus conocidas definiciones neoliberales en materia de política económica generaban “ruido” a los votantes blancos más progresistas identificados con el pensamiento “wilsonista”¹⁷. Este grupo de votantes, se sentía más cercano a las posturas de Mujica, el cual en varias ocasiones recordó su ingreso a la política a través de la militancia en el sector del dirigente nacionalista Enrique Erro (1912-1984).

Si en la campaña se utilizó el mentado recurso del “giro a la izquierda” en una futura presidencia de Mujica, en el momento del ejercicio de la misma poco cambió, especialmente en materia de política económica. La designación de Fernando Lorenzo como ministro de Economía, dirigente muy afín a la figura de Astori, garantizaba la continuidad del modelo económico implementado en el vazquismo.

El FA mantuvo la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, por lo que su política de “gobierno de partido” se sostuvo a pesar del cambio de administración. Al igual que Vázquez, Mujica designó en su gabinete como ministros a los principales representantes

¹⁶ Ver: http://www.gruporadar.com.uy/opinion/2009/Nota_Grupo_RADAR-25-11-09.pdf

¹⁷ Wilson Ferreira Aldunate (1919-1988) fue un connotado dirigente político del PN. Candidato presidencial en las elecciones de 1971; de pensamiento progresista y férreo opositor a la dictadura cívico-militar, lo que le valió el exilio. En las primeras elecciones luego del retorno de la democracia, fue proscrito y encarcelado.

de los distintos sectores que confirman el FA, como estrategia para mantener la disciplina partidaria. Sin embargo, y esta fue una de las principales diferencias con la gestión vazquista, Mujica convocó a la oposición a ocupar los cargos que les corresponden en las empresas públicas y órganos de contralor. Por tanto, se podía esbozar desde el comienzo una postura más dialoguista con los restantes actores del sistema partidario en el gobierno de Mujica en comparación al anterior.

Quizás a sabiendas de que su figura “dividía aguas” en la ciudadanía, Mujica desde el inicio buscó construir una imagen de “presidente de todos”, y no sólo del colectivo frenteamplista (Garcé, 2009). Por esto, en muchas ocasiones estuvo más cercano a posturas de la oposición que a las de representantes de su propio partido. Aunque tuvo en su horizonte la construcción de “políticas de Estado” principalmente en cuatro áreas: educación, energía, seguridad pública y medio ambiente, sólo logró acuerdos concretos en cuestiones de política energética (Lanzaro, 2015).

Otra diferencia con Vázquez se dio a la interna del partido. Este último, cuando obtiene la presidencia en 2005 ya estaba consolidado como líder de todo el FA, más allá de su histórica pertenencia al Partido Socialista. En el caso de Mujica, éste era el referente máximo del MPP, principal sector de la interna, pero no era considerado un líder del partido todo. Por lo que se vio obligado a realizar un arduo trabajo de acuerdos con los distintos grupos a la interna para garantizar la gobernabilidad durante su mandato.

Mujica, en oposición al estilo de Vázquez, expuso en forma constante su figura frente a la ciudadanía; un rasgo que los uruguayos no estaban habituados en encontrar en un primer mandatario. Por momentos, como estrategia política, Mujica lanzaba comentarios sobre diversos temas del quehacer del país y en base a la repercusión que generaban, actuaba en función esto. En cierto punto, tuvo la intención de abrir al debate público cuestiones centrales del país, a la sociedad entera.

En síntesis, más allá de estilos diferentes en su liderazgo, en lo que atañe a las políticas de gobierno, Mujica fue un gobierno mayormente continuista con la gestión anterior. Es indudable, que más allá de valoraciones que podamos hacer sobre su accionar como estadista, la victoria de Mujica fue un “cimbronazo” para la clase dirigente política tradicional; una figura política que se construyó por fuera del sistema político partidario, décadas después se convirtió en el máximo dirigente del país.

3.2 Las principales reformas llevadas a cabo por el Frente Amplio en el período 2005-2015

Este apartado está dedicado a analizar las principales innovaciones en el campo de las políticas sociales y en las de salud, realizadas por el gobierno frentista entre el año 2005 y el 2015. Nuestra intención es realizar una síntesis de las medidas en ambas áreas que tuvieron mayor repercusión en la sociedad en términos de impacto de sus resultados y por los debates que éstas generaron a su interior y en el sistema político. La selección de estos dos ejemplos radica en que consideramos que buena parte de las principales transformaciones llevadas a cabo por el FA en esa década fueron ejecutadas en aquélla áreas. Hacemos la salvedad de que las políticas implementadas que podemos definir como “laborales”, serán analizadas en un apartado destinado exclusivamente a éstas.

La ciudadanía tenía expectativas de un cambio de rumbo en el accionar del gobierno con el ascenso del progresismo; por la situación crítica que estaba viviendo el país, la resolución de la crisis económica era la principal demanda en lo inmediato. Por otra parte, la situación de emergencia social inevitablemente afectaba a los más diversos ámbitos de la sociedad uruguaya. Lógicamente, las demandas que tuvo el primer gobierno de Vázquez, son diferentes a las que recibió Mujica en su administración. El rasgo identitario en común de ambas gestiones fue la moderación de sus políticas, sin embargo esto no debe entenderse que algunas de éstas no hayan sido innovadoras para lo hecho anteriormente en el país. A continuación, nos explayaremos sobre las principales reformas del FA en materia social y de salud en aquél período.

3.2.1 Las políticas sociales

La administración Vázquez

La primera novedad fue el incremento del gasto público destinado para las políticas sociales, definido como “Gasto Público Social” (GPS). Desde el año 2004 hasta el 2008, el gasto público global se incrementó en términos absolutos en un 30%. Mientras que el gasto destinado exclusivamente a lo social en el año 2005 era del 17,4% del Producto Bruto Interno (PBI), alcanzando la cifra de 17,5 en el período 2007-2008. Para ese quinquenio, se estimaba en un 15% de crecimiento acumulado en términos reales (Lanzaro, 2009, en base a Azar et. al., 2008).

CUADRO I: Estructura del Gasto Público Social (%)

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Educación	13,3	13,3	16,1	16,2	17,3	19,5	21,2	23,5	19,5
Salud	9,3	9,2	9,4	8,6	9,5	9,9	10,2	10,4	9,7
Asistencia Social	2,0	2,2	2,7	5,9	6,6	4,2	3,2	3,2	4,6
Seguridad Social	75,2	73,3	69,7	67,7	64,1	63,7	62,6	61,6	63,9
Vivienda	0,2	2,0	2,1	1,6	2,5	2,6	2,8	2,2	2,3
Total GPS	100,0								
Educación	2,4	2,7	3,2	2,8	3,1	3,4	3,7	4,1	3,4
Salud	1,6	1,9	1,9	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
Asistencia Social	0,3	0,4	0,5	1,0	1,2	0,7	0,6	0,6	0,8
Seguridad Social	13,4	15,1	14,1	11,8	11,4	11,1	10,9	10,8	11,2
Vivienda	0,0	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Total GPS/PBI	17,8	20,6	20,2	17,4	17,8	17,5	17,5	17,7	17,6

Fuente: Lanzaro, 2009 (citado de Azar et. al., 2008)

Según se desprende del análisis del cuadro I, el rubro “Asistencia social” fue uno de los que registró un importante aumento, como consecuencia de la prioridad que le otorgó el gobierno a paliar los efectos de la situación social heredada.. En el año 2006, se destinaba el 6,6% del GPS, equivalente al 11,4 % del PBI para la atención de la emergencia social. La educación también logró cifras inéditas en materia de inversión en comparación a los años previos, captando valores en promedio de un 20% del GPS hasta el año 2009. La salud fue otro de los rubros en los que se invirtió fuertemente, y en el cual el gobierno implementó una de sus principales reformas en este período.

Nuevos espacios de coordinación en el campo de las políticas sociales

La presidencia de Vázquez instauró lo que se denominaron como Gabinetes Sectoriales; espacios institucionales de coordinación entre instituciones estatales a un nivel macro, que convergen en una misma área de trabajo. Un ejemplo fue el Gabinete Social, presidido por el MIDES (nueva institución a la que describiremos en el próximo ítem) y que contaba con un órgano de ejecución como fue el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. A un nivel meso, se constituyó el Consejo Nacional de Políticas Sociales y a nivel territorial, las Mesas Interinstitucionales y las Mesas de Coordinación Zonal. Todos estos espacios tienen como meta avanzar sobre las dificultades burocráticas y de superposición de programas estatales, para alcanzar un andamiaje más aceptado en el nivel micro de la política pública.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social

La creación del MIDES, fue uno de las primeras novedades implementadas por el FA en materia institucional. Esta iniciativa daba una clara señal ante la ciudadanía y el resto del sistema político de la importancia que tenía para dicha gestión la atención de la problemática social en lo inmediato. Además de su función de diseño y ejecución de programas sociales, este ministerio asumiría un rol adicional de coordinación con otras agencias estatales que por sus competencias, estaban inmersas en la resolución de la emergencia social (BPS, MSP, MTSS, INJU, entre otras instituciones).

Es importante tener en cuenta el análisis de Lanzaro (2009) en relación a una particularidad que tuvo este ministerio desde sus comienzos y que ha se mantenido con el paso de los años hasta la actualidad. Podríamos suponer, que la creación de una institución estatal con las características del MIDES tenía como consecuencia en el corto y mediano plazo, el incremento y cooptación de tareas que eran delegadas a terceras organizaciones. Por la problemática que abordó, el MIDES podía entrar en conflicto con las actividades que llevaban a cabo varias ONG; las cuales habían incrementado su incidencia con la tercerización de determinadas funciones tradicionalmente estatales durante los 90'. Otro aspecto a tener en cuenta, es que muchas de estas organizaciones tenían en sus equipos de trabajo a personas identificadas con la izquierda y que con el gobierno ya en ejercicio, muchas de éstas pasaron a conformar parte del funcionariado gubernamental. Esto último configuraba un escenario complejo en tanto muchos de los técnicos con trayectoria en el Tercer Sector pasaron de un momento a otro a ser funcionarios y en muchas veces controlar las tareas de las ONG. Con el transcurso de los años, la presencia de las ONG se mantuvo y se conformó en la práctica un escenario cooperativo entre éstas y el Ministerio de Desarrollo Social.

El Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)

El PANES fue considerado como el proyecto insignia del flamante MIDES. Este plan tenía aspectos en común a otras iniciativas con foco en la población en situación de extrema pobreza llevadas a cabo en el continente, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina. Fue ejecutado entre 2005 y 2007, a través del otorgamiento de prestaciones contributivas con una población destinataria de unas 300.000 personas y un monto total de U\$\$ 2.000.000 vertido para dicho plan.

El PANES estaba desagregado en siete líneas de trabajo: Ingreso Ciudadano, Trabajo Transitorio, Programa Alimentario Nacional, Emergencia Sanitaria, Educación en Contextos Críticos, Asentamientos Precarios, Alojamiento de Personas en Situación de Calle. Este plan tenía las siguientes particularidades en su implementación: “su componente principal ha sido el Ingreso Ciudadano, una transferencia económica básica para jefas y jefes de hogares bajo la línea de indigencia, acompañada de servicios complementarios (alimentación, sanidad, vivienda, instrucción ciudadana) y sujeta a ciertas condicionalidades –asistencia de menores a instituciones educativas, exámenes médicos, trabajo comunitario- que en realidad no son controladas debidamente y han tenido bajo cumplimiento” (Lanzaro; 2009: 21). En simultáneo a este plan, el MIDES ejecutó el programa “Trabajo por Uruguay” el cual ofrecía puestos de trabajo y cursos de capacitación con una duración máxima de cuatro meses a titulares del PANES, elegidos por sorteo.

El Plan de Equidad

Finalizada la intervención del PANES, se continuó desde el ministerio con el denominado Plan de Equidad. A diferencia de la anterior iniciativa ésta tuvo una mirada más hacia el largo plazo, es decir que buscó incidir sobre los factores estructurales de las desigualdades en el país. Este plan combinó instrumentos tradicionales de intervención como las Asignaciones Familiares con nuevos énfasis que tuvieron en cuenta la coyuntura social.

La ejecución de este Plan, contaba a favor con los años de experiencia que fue ganando el MIDES en la puesta en práctica de este tipo de políticas. Sumado al aprendizaje en la coordinación con otras agencias ministeriales, particularmente a nivel territorial. El Plan de Equidad, tomó como punto de partida una iniciativa histórica de la asistencia social en Uruguay como son las Asignaciones Familiares y la readecuó a las nuevas problemáticas directamente vinculadas a la nueva configuración del mercado de trabajo uruguayo. Tradicionalmente el instrumento de las Asignaciones Familiares estaba destinado únicamente a los hijos de trabajadores insertos en el mercado formal de trabajo; a partir del Plan de Equidad se incorporaron los menores de edad pertenecientes al 20% de los hogares considerados como pobres (Midaglia y Tejera 2016, en Bentancur y Busquets (coords.), 2016). En otras palabras, a través del Plan de Equidad se sumaba un componente no contributivo a las Asignaciones Familiares. Para fines de 2008, en un

total de 560.000 beneficiarios de las Asignaciones, unas 330.000 personas correspondían al Plan de Equidad (un 59% del total de las transferencias).

Midaglia y Tejera establecen dos niveles de focalización de las intervenciones a través de este plan. El primer nivel agrupa a las situaciones que pueden ser definidas como de “extrema pobreza”; para este grupo se implementaron medidas como las pensiones especiales para las personas que están en los grupos de 65 a 70 años y el otorgamiento de una tarjeta prepaga para la compra de alimentos (Tarjeta Uruguay Social), destinada para los hogares más carenciados que estaban en el régimen de Asignaciones Familiares.

Para el segundo nivel de atención, el cual se encargaron de trabajar con grupos sociales en situación de vulnerabilidad social por diversos motivos (género, etnia, etc.), se diseñaron políticas focalizadas que cada una desde sus objetivos, contribuían a una mejora general del bienestar de la persona. Algunas ya preexistentes, como los Centros de Atención de la Infancia, fueron reforzadas (CAIF, centros de atención educativo, sanitario y de apoyo nutricional a niños/as desde su nacimiento hasta los tres años); y otras innovadoras como el programa de Maestros y Aulas Comunitarias (equipos interinstitucionales que acompañan pedagógicamente a jóvenes que recién ingresan a la enseñanza secundaria).

La administración Mujica

Mujica mantuvo la política de desarrollo del Plan CAIF, con el objetivo de fortalecer la atención de calidad en salud, educación y alimentación en la primera infancia. En el siguiente cuadro podemos observar los datos disponibles sobre crecimiento de la cantidad de centros y de la cobertura infantil.

CUADRO II: Nuevos Centros CAIF y cobertura

Año	Número de centros	Cobertura de niños y niñas
1988	8	-----
1989	28	1.368
1990	80	2.283
1997	120	7.452
1999	163	11.469
2002	190	19.160
2007	298	35.114
2008	313	41.216
2009	319	42.549
2014	363	48.183

Fuente: Antía y Midaglia, 2015 (citado de Martínez Bengochea, 2014)

En el cuadro anterior podemos observar el crecimiento sostenido de los centros con su consiguiente expansión en el número de niños y niñas que son atendidos por el programa. Para Antía y Midaglia (2015), es importante para poner en valor lo realizado en materia de primera infancia por el FA, el contexto de llevarse a cabo esto en un país con una pirámide poblacional muy envejecida. Si se pone el énfasis en los tramos de edad de los niños y niñas comprendidos en la cobertura del CAIF y de otros centros públicos y privados, se observa la importancia de estos centros en la cobertura de la franja etaria de 0 a 2 años en comparación al resto. Para el año 2014, unos 34.248 niños y niñas eran atendidos en CAIF, una cifra que duplica con creces a los chicos atendidos en centros de educación privados (15.234). Esa situación se repite con el tramo correspondiente a los 3 años de edad (12.237 frente a 10.770), mientras que para el grupo de los 4 años la categoría “Otros centros públicos” (mayormente colegios públicos) concentra más del 50% de la población con unos 35.109 chicos y chicas de un total de 46.706. Estos datos reafirman el valor de la educación pública en la sociedad uruguaya, fenómeno que ha perdido quizás el ímpetu de otras épocas pero aun así, se mantiene latente. El FA, retoma el rol proactivo del Estado en este ámbito.

**CUADRO III: Modalidades de asistencia monetaria a familias con menores de edad a cargo
(desde 2008)**

Régimen	Características
1) Asignaciones Familiares contributivas para empleados del sector privado	Creación: 1943 Modificaciones: 1980 (Decreto-Ley 15.084) y 1995 (Ley 16.697)
	Pago bimensual
	Atributarios: empleados de la actividad privada que presten servicios remunerados a terceros y que tengan hijos o menores a su cargo, cuando sus ingresos familiares sean menores a 10 BPC mensuales entre el atributario y su pareja corresidente. Cuando de un atributario dependan tres o más personas en calidad de beneficiarios, ese tope se incrementa a razón de una BPC por cada uno de los beneficiarios adicionales que exceda el mínimo de dos beneficiarios.
	Condicionalidades: escolarización en el caso de niños de 6 a 18 años Administración: Banco de Previsión Social
Asignaciones Familiares contributivas para funcionarios públicos	Año de creación: 1960 (Ley 12.801) Modificaciones: 1995 (Ley 16.697)
	Pago mensual
	Atributarios: funcionarios públicos con menores a cargo que ganen menos de 10 BPC mensuales entre el atributario y su pareja corresidente. Ídem empleados del sector privado.
	Condicionalidades: escolarización en el caso de niños de 6 a 18 años Administración: institución pública empleadora que corresponda
2) Asignaciones Familiares no contributivas	Año de creación: 2008 (Ley 18.227)
	Pago mensual
	Atributarios: persona o institución con capacidad legal sobre los niños menores de 18 años en aquellos hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica
	Condicionalidades: escolarización y controles médicos en el caso de los menores de 18 años. Administración: BPS y MIDES
3) Deduciones tributarias para los contribuyentes con hijos a cargo	Año de creación: 2007 (Ley 18.083)
	Deducción mensual en el IRPF, categoría II, equivalente a 13 BPC anuales por hijo menor de edad a cargo
	Sin condicionalidades
	Atributario: trabajador con hijos menores de 18 años a cargo cuyos ingresos superen el mínimo no imponible del IRPF (7 BPC mensuales equivalente a \$ 16.919 de 2012) Administración: Dirección General Impositiva

Fuente: Antía y Midaglia, 2015

Antía y Midaglia consideran que en Uruguay hasta mediados de la segunda presidencia frenteamplista se había construido un régimen de apoyo monetario a los menores respaldado en tres pilares: a) las Asignaciones Familiares contributivas destinadas a los asalariados en relación de dependencia con ingresos bajos; b) el segundo pilar consiste en las Asignaciones Familiares creadas a partir del Plan de Equidad, las cuales se diferencian de las preexistentes en que son de carácter no contributivo y c) las deducciones por hijos para los trabajadores que por sus ingresos

deben tributar el IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; asimilable al Impuesto a las Ganancias y Bienes Personales argentino).

Más allá del avance que significó la ampliación de la cobertura en términos de cantidad de menores y segmentos socio-económicos, se mantuvo la segmentación en los criterios para ser beneficiario de estas políticas, que se ha criticado a los gobiernos anteriores en materia de políticas sociales. Las autoras realizan un interesante planteo respecto a la “doble moral” respecto a cómo se perciben a los beneficiarios de las deducciones por IRPF (trabajadores de ingresos medios y medios-altos) con respecto a la población cubierta por las asignaciones comprendidas en el Plan de Equidad. Mientras que a éstas últimas se les exigen contraprestaciones (en cuestiones relacionadas a la asistencia a los centros de enseñanza por parte de los menores, por ejemplo) para acceder a determinados “beneficios”, el otro grupo no tiene esos requisitos. Además de la evaluación sesgada y por momentos discriminatoria que se realiza desde los medios de comunicación, parte del sistema político y grupos organizados de la sociedad civil.

La administración de Mujica, a contramano de lo que muchos podían esperar de su gestión en materia de políticas sociales, acentuó el criterio focalizador de los instrumentos de asistencia, fundamentalmente dirigidos a la población en situación de pobreza extrema. Un aspecto a destacar del diseño, así como la ejecución de estas medidas fue la voluntad de crear espacios interinstitucionales para lograr una mejor coordinación y así evitar, entre otros males, la superposición de políticas en una misma población objetivo. Como resultado de esta perspectiva, el MIDES pasó además de sus roles impuestos con su creación, a tener un papel de articulador de las diversas instituciones gubernamentales que abordan la problemática social.

Una de las iniciativas fue la denominada Tarjeta Uruguay Social (TUS): este instrumento fue creado en el marco del Plan de Equidad y cumplía originalmente una función de transferencia monetaria en la anterior gestión. Midaglia y Tejera (2016) plantean que en el período mujiquista se acentuó el perfil de la población sujeto de esta política. La TUS cubre, el 6% de los hogares en condiciones de pobreza extrema. Para el año 2015, este instrumento llegaba a unos 52.600 hogares, desagregados de la siguiente manera: a los hogares en máxima situación de vulnerabilidad social, unos 25.900, se les duplicó el monto de la TUS; mientras que a los restantes 26.700 se les

asignó con una TUS simple. Las modificaciones introducidas a esta medida, permitieron que la TUS se transforme en la principal herramienta de asistencia a los hogares más empobrecidos.

Otra evidencia de una política “hiperfocalizada” llevada a cabo a instancias de Mujica fue el llamado Plan Juntos. Este programa, buscaba atender la problemática de la falta de vivienda en los sectores más desfavorecidos, lo que podríamos entender con el nombre de “emergencia socio-habitacional”. El Plan Juntos, además de lo mencionado respecto a lo específico de su alcance, tuvo otra de las características de muchas de las iniciativas de este período, influenciadas por la idiosincrasia de Mujica: un programa en el que se evidenciaba un fuerte voluntarismo, pero que no tenía una institucionalidad fuerte que lo contuviera incluso en su espacio de referencia inmediata como es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Para la ejecución de este plan de vivienda, desde el Ejecutivo (del cual dependía directamente el programa), fomentaba el trabajo voluntario, sea por vía de la militancia estudiantil, las juventudes políticas, las organizaciones sindicales y el trabajo de reclusos. En lo que atañe a la financiación de esta iniciativa, el Presidente destinaba casi la totalidad de su salario, invitando a que el resto de los ministros, legisladores y demás imitarán su accionar, algo que no tuvo éxito. En cierto modo, se asemejaba a la financiación del “Fondo Raúl Sendic” que tiene el MPP para el apoyo a pequeños emprendimientos productivos. Además de los aportes de Mujica, algunos empresarios cercanos a su persona contribuyeron con recursos, las empresas estatales también volcaron sus “donaciones” junto el presupuesto bastante exiguo asignado a éste (Lanzaro, 2015).

3.2.2 Las reformas en el sistema de salud

La administración Vázquez

La prestación de los servicios de salud fue otra área en la que el gobierno de Vázquez hizo hincapié. En esta gestión se da origen al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), una nueva institucionalidad en lo referido a la salud, con algunas innovaciones fundamentalmente en lo que atañe a financiamiento y gestión. Este sistema tuvo como cometido central cumplir los principios de equidad, calidad y descentralización en el acceso a la salud.

La “Reforma de la Salud” como popularmente se la denominó, provocó cambios en tres niveles: en lo que respecta al modelo de atención de salud, hubo una decisión de jerarquizar el primer nivel de atención; otro objetivo de la reforma, al menos de esta primera etapa, fue democratizar la modalidad de gestión del sistema público y privado, creándose la Junta Nacional de Salud (JUNASA) y por último; se modificó el sistema de gasto y financiamiento, por vía de la instrumentación de un fondo único de salud, denominado como Fondo Nacional de Salud (FONASA), gestionado centralmente (Midaglia y Antía, 2007).

Consideramos que la reforma de la salud, fue una de las iniciativas de cambio más importantes en esta primera administración, Vázquez, Doctor en Medicina de profesión, era un conocedor de las problemáticas vinculadas al sistema de salud, y particularmente en el acceso a los servicios por parte de los sectores más desfavorecidos. Recién a fines de 2007, se aprobó la Ley n° 18.211 que en su texto establecía las bases generales del SNIS. A pesar de que para el gobierno fue una de las prioridades en materia de política pública, costó mucho tiempo su aprobación ante las complejas transformaciones institucionales y financieras que traía consigo; sumado a las presiones de corporaciones como los gremios médicos y las empresas prestadoras de servicios de salud.

Dentro de la reforma integral del servicio de salud, la creación del FONASA fue una de las medidas más importantes. Son destinados al FONASA los aportes realizados por el Estado, las familias y las empresas para el financiamiento de la cobertura de salud. Los aportes de los usuarios para ese fondo están fijados de acuerdo a la capacidad contributiva que tengan éstos. En lo que compete a los trabajadores, los aportes van desde un 3% hasta el 8% de sus ingresos, mientras que las empresas, deben aportar un 5% por sus trabajadores. En la práctica este sistema se implementó así: “El fondo paga directamente a las instituciones de salud una cuota de salud ajustada por riesgo, por cada uno de los beneficiarios, de manera independiente de lo que éstos aporten al fondo. Finalmente, los usuarios eligen libremente el prestador de salud preferido para recibir atención” (Setaro; 2016: 203, en Bentancur y Busquets (coords.), 2016).

El FONASA recibe las órdenes de pago desde la JUNASA, la cual tiene la potestad de autorizar los desembolsos a los distintos prestadores de servicios de salud¹⁸.

¹⁸ La JUNASA es un organismo desconcentrado del MSP, integrado por representantes del MEF, BPS, asociaciones de usuarios, trabajadores y prestadores de servicios de salud.

Además, esta última acuerda contratos de gestión en base a resultados, con los prestadores de salud sujetos a obligaciones que serán supervisadas por este órgano.

Junto con el notable incremento de los fondos públicos destinados a inversiones en la salud (un 116% en el quinquenio), otra consecuencia positiva de estos cambios fue el incremento de la cobertura sanitaria. De acuerdo a datos presentados por Setaro, entre los años 2005 y 2010 la cobertura de salud a través del FONASA partió de 570.661 y alcanzó a unas 1.591.688 personas. De esto se desprende que gracias a la reforma fueron incorporados sectores de la población que con el modelo anterior no tenían cobertura, o al menos, no se lograba a cubrir una cifra similar. Los grupos de trabajadores estatales junto con los hijos menores de edad de éstos (se estiman unos 450 mil niños y jóvenes) así como jubilados con ingresos bajos fueron de los beneficiados con esta transformación. Según este autor, otros factores que contribuyeron al aumento de la tasa de cobertura fueron la expansión de la economía y por tanto, también del empleo en general y junto con éste el trabajo registrado ante el incremento de los controles estatales.

Más allá de la reforma, otras medidas que tuvieron mucho impacto en el ambiente político y en la población, fueron la política de control del tabaquismo y junto con ésta, el veto presidencial al ítem sobre la despenalización del aborto que integraba la Ley de Salud Sexual y Reproductiva, finalmente aprobada con Mujica.

La administración Mujica

En este período se lleva a cabo lo que se puede entender como “la segunda etapa de la reforma de la salud” (Setaro, 2016). En aras de la universalización de la cobertura del Seguro Nacional de Salud, en 2010 (Ley n°18.731) son incorporadas las históricas Cajas de Auxilio; conformadas mayormente por trabajadores de altos ingresos. Se sumaron junto con éstas, la Caja Notarial y la Caja de Profesionales. Junto con estos colectivos, se incorporaron al Seguro Nacional de Salud, los jubilados y los cónyuges de los trabajadores.

Junto con las reformas realizadas al Seguro, dentro de lo que definíamos como “segunda etapa de reforma de la salud”, se lograron avances en cuestiones de derechos de salud. Comentábamos en el apartado correspondiente a la primera administración de Vázquez sobre las políticas en salud, el veto que éste último resolvió sobre la (mal) denominada popularmente como “ley del aborto”. Es importante hacer un breve aporte

al respecto: la Ley n°18.426 de “Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva”, es una ley que concibe de manera integral lo que debemos entender los derechos sexuales y reproductivos. Esto incluye la promoción de la educación como acción de prevención de posibles riesgos de enfermedades, el asesoramiento y acompañamiento en el uso de métodos anticonceptivos. Lógicamente, por varios motivos de interés, entre éstos el ser una reivindicación histórica por parte de varias organizaciones sociales, el veto a la despenalización del aborto fue el hecho que más polémica generó. Pero es importante aclarar que el resto de la ley siguió su normal implementación.

Para el año 2012, la bancada oficialista junto con el apoyo de un legislador de la oposición logra finalmente la aprobación de la norma sobre despenalización del aborto, n° 18.977. Dicha ley establece la despenalización en los casos de los abortos realizados durante las primeras doce semanas de gestación; período en el cual las mujeres serán acompañadas por un equipo interdisciplinarios de especialistas que estarán encargadas de informar y asesorar sobre las alternativas disponibles para afrontar un embarazo no deseado.

La sanción de esta ley, trajo consigo varias polémicas. Una, fue el debate que dio a la interna del FA, determinado por el antecedente inmediato del veto de Vázquez. Este último, a pesar de no estar ocupando cargo público alguno en la administración mujiquista, continuaba siendo una de las figuras políticas más influyentes en el ambiente político como en la ciudadanía. La definición de Mujica de no intervenir en la aprobación de esta ley, significaba uno de los primeros e importantes gestos de diferenciación de la gestión de Vázquez, con lógica repercusión a la interna frentista entre los adherentes a uno y otro dirigente. El hecho que la aprobación haya contado con el voto de un representante de la oposición no es menor; a nuestro entender es resultado (indirecto quizás) de la postura más dialoguista del Ejecutivo asumido en 2010.

Otra polémica, fue con los grupos promotores de la despenalización. Muchos de éstos quedaron desconformes con el texto finalmente aprobado, ya que lo consideraban insuficiente con relación a la serie de demandas que estas agrupaciones aspiraban y, además, con respecto a la aplicación de la norma, afirmaban que el proceso era lento y que así, se desestimulaba la decisión de abortar por parte de las personas inicialmente interesadas.

La oposición en su mayoría, envalentonada en este tema por el veto de Vázquez, plantearon una férrea oposición a esta norma, previo a su sanción y luego de efectuada ésta. Agotada la vía parlamentaria, los sectores de la oposición decidieron impulsar un referéndum con miras a la anulación de esta norma, pero esta vez, a manos de la ciudadanía. Existía un supuesto “estado de ánimo a favor” por parte de la ciudadanía para anular esa norma, esto según lo que indicaban los grandes medios de comunicación nacionales y entre otros, varios representantes de grupos católicos y evangelistas. Finalmente, esta iniciativa fracasó; para llegar a la instancia de referéndum los promotores necesitaban la adhesión del 25% del cuerpo electoral, pero éstos obtuvieron la firma de nada más que el 9% del total. Además de que esta derrota significó el laudo de este debate por un tiempo, fue una muestra de unos de los errores estratégicos más importantes de la oposición en este período (Setaro, 2016).

Por último, una de las decisiones en políticas de salud pública que tuvo mayor repercusión nacional e internacional: la Ley n°19.172 de regulación del consumo de cannabis. Lamentablemente, su debate previo estuvo un poco desvirtuado en tanto medida de salud y seguridad pública y cayó por momentos en discusiones mediáticas y políticas de poco aporte crítico al tema. Mientras que desde determinados sectores del FA esta iniciativa estaba enmarcada en la denominada como “nueva agenda de derechos”, desde la figura de Mujica y su entorno político más inmediato se la percibió como una medida fundamentalmente de seguridad y salud pública, considerando las consecuencias ligadas al consumo problemático de determinadas sustancias psicoactivas (principalmente la paste base de cocaína). Por esto se entiende: “(...) esta iniciativa pone arriba de la mesa el problema del consumo problemático de sustancias de mayor peligrosidad que el cannabis. En la apuesta a la regulación de su consumo, se aprecia una suerte de ‘válvula de control’, que busca evitar la escalada de los usuarios de drogas con fines recreativos hacia el consumo de sustancias de mayor peligrosidad” (Setaro; 2016: 217). Es muy reciente su implementación e incluso hasta el momento, no ha podido ser puesta en práctica en su totalidad, por lo que aún no es posible evaluar las consecuencias de esta política novedosa al menos para la región.

3.3 Rasgos generales de la política económica desde el 2005

3.3.1 El escenario económico previo al primer gobierno del Frente Amplio

En este punto, retomamos algunos de los lineamientos comentados en el Capítulo I respecto a lo acontecido en las últimas décadas en la política económica del país y como los resultados de éstas medidas configuraron un escenario complejo al momento de asumir el FA. Luis Bértola, en el prólogo del libro “Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)”, coordinado por Gabriela Mordecki (2015), realiza una caracterización de los distintos períodos de crisis económicas que ha tenido Uruguay. El autor concluye que dichos períodos han tenido como aspecto en común, lo drástico de las mismas: “(...) así fue en la década de 1870, con la crisis de 1890, la de 1913, la de 1929, de la ‘Tablita’ a principios de la década de 1980 y la del cambio de siglo que dio origen al ciclo actual” (Bértola, en Mordecki et. al.; 2015: 9). Esboza un paralelismo entre las salidas a la crisis de finales de la década de 1960 y la última ocurrida a comienzos de la década del 2000: mientras que la primera desemboca en el Golpe de Estado de 1973, la segunda “contribuyó” en cierto modo, a concretar la victoria del FA luego de años de constante ascenso en el caudal electoral. De ahí que, ambas crisis compartieron el rasgo de cambios radicales, sea a través del autoritarismo o al optar la mayoría de la ciudadanía por darle la oportunidad a un partido que nunca había gobernado a nivel nacional.

Las bases del que se esperaba fuera el “Uruguay industrialista”, se instalaron a comienzos de la década de 1940, en simultáneo a otros países latinoamericanos (los más emblemáticos, Argentina, Brasil y México) a través del Modelo ISI y se logró sostener hasta mediados del 50 (Alves, et. al., 2012). A partir del derrumbe de este modelo de desarrollo industrialista, el país entró en una profunda crisis económica que tuvo un leve repunto a comienzos de 1970 bajo el último régimen dictatorial. La década de 1980 estuvo signada por diferentes manifestaciones de una crisis generalizada, por vía del aumento de la deuda externa, un fuerte proceso de devaluación y una caída del 17% del PBI entre 1981 y 1984 y una irrestricta apertura comercial. La década del 90 ya fue analizada capítulos atrás, pero recordemos que significó la profundización de la liberalización del comercio regional e internacional y además los constantes intentos de privatización y desregulación de las relaciones del trabajo por parte de los gobiernos de turno, detenidos en buena parte por la sociedad civil organizada a través de instrumentos

como los referéndums y plebiscitos. Estas políticas tuvieron su desenlace (negativo al fin) en el año 2002, bajo el gobierno del Dr. Batlle, paradójicamente, uno de los históricos defensores del neoliberalismo en el sistema político uruguayo.

Uruguay, un país que fue reconocido históricamente a nivel continental por sus bajos niveles de pobreza y desigualdad, durante la gestión del Dr. Batlle alcanzó a tener al 30% de su población bajo la línea de pobreza durante el año 2003. Hubo un fuerte incremento de la infantilización de la pobreza, alcanzando al 56% de la población menor a cuatro años. Esto arrojaba la cifra de más de un millón de personas en situación de pobreza, un tercio del total de la población del país. El mercado de trabajo no fue la excepción, ya que para ese mismo año se estimaba un 16% de desempleo, una pérdida salarial del 20% y tomando como punto de partida el año 1998, el 40% de las empresas de bienes y servicios había cerrado para el 2004 (Olesker, 2009).

3.3.2 Características generales del modelo económico implementado desde el 2005

A partir de 2003, Uruguay alcanzó trece años de constante crecimiento de su economía, con resultados de crecimiento acumulativo anual del 5%. Este crecimiento económico que recibió el FA, en su comienzo respaldado en buena parte por un contexto internacional favorable por los buenos precios de las materias primas, permitió redireccionar recursos para ampliar la oferta de políticas sociales para los distintos sectores más debilitados por la reciente crisis. El rasgo particular del crecimiento del PBI en este período fue el aumento de la incidencia a su interior, de la inversión extranjera directa. Esta inversión, estuvo acaparada especialmente por la instalación de las plantas de celulosa junto con la expansión de las plantaciones de soja; más aún con el lock-out de los productores argentinos a su gobierno ante las retenciones impuestas por éste. Este tipo de inversiones acentuaron la “reprimarización” de la economía uruguaya, un problema histórico del país y que se mantuvo en los diez años que analizamos. Mientras que en un primer momento, el crecimiento del PBI estuvo determinado por el aprovechamiento de la capacidad ociosa resultado de años de desindustrialización, en una segunda instancia sopesó el crecimiento de la productividad total de factores.

El mencionado crecimiento y el fortalecimiento de la presencia del Estado en áreas claves de la economía (uno de los más determinantes fue la reinstalación de los

CC.SS.), repercutieron positivamente en varios ámbitos: a) la reducción de la pobreza (mientras que en 2002 rondaba el 30%, en el 2015 era del 6,4% del total del país); b) en la reducción del desempleo (en el año 2012 se alcanzó el mínimo histórico del 5,7%); c) en la desigualdad (entre 2006 y 2015, se redujo de 0,45 a 0,38 el coeficiente de Gini) y d) en el incremento del poder adquisitivo de los trabajadores (el salario real entre 2005 y 2015 tuvo un crecimiento acumulado mayor al 50%) (Mordecki, 2017).

Lógicamente, hay cuestiones pendientes en materia de política económica que el FA en esos diez años no resolvió, y que se desprende por la vigencia histórica de éstas, son de carácter estructural. Si tomamos el año 2015 como referencia de lo actuado en los últimos diez años, notamos que el proceso inflacionario sigue sin solucionarse. No hablamos de la ocurrencia de períodos de hiperinflación (en promedio, durante ambas gestiones del FA la inflación estuvo en torno al 10%) como ha ocurrido en otros momentos históricos del país, sino a las dificultades de los dos gobiernos frenteamplistas de controlar la inflación al rango meta establecido por el BCU¹⁹. En otro orden, hace un buen tiempo ya que la economía uruguaya no es competitiva en comparación a sus vecinos y principales economías regionales, Argentina y Brasil. Esta situación se ha mantenido incambiada desde mediados de 2000, aunque a partir de 2015 este fenómeno se ha aminorado, particularmente en las relaciones comerciales con Argentina; sucediendo lo contrario con Brasil. Un tercer problema que se percibe en el manejo de la economía en estos años, más allá del período histórico de crecimiento de la economía al cual hacíamos mención líneas arriba, es que -desde el 2014- la tendencia favorable se desaceleró confirmándose dicho comportamiento negativo en 2015 (Centro de Investigaciones Económicas-CINVE, 2015).

Olesker (2002) plantea que en la historia económica reciente del país existen dos modelos económicos bien definidos y contrapuestos entre sí: uno, el modelo económico denominado como “Liberal, Aperturista Concentrador y Excluyente” (LACE) y un segundo titulado como “Regulador, Autoconcentrado, Distributivo e Incluyente” (RADI). La primera categoría la utiliza para definir las características sociales y económicas de las políticas llevadas a cabo por las administraciones de gobierno previas

¹⁹ Mordecki (2017), afirma que los problemas de mantener las cifras de la inflación por debajo del rango meta, se debe a presiones inflacionarias motivadas principalmente por factores propios de la oferta, como los elevados precios de las importaciones y dificultades acaecidas por problemas climáticos estacionales; y la autora hace hincapié en los problemas de demanda, con una economía que creció por encima de su PBI potencial.

a 2005; mientras que el segundo concepto refiere al modelo económico implementado por el FA a partir de su asunción.

El modelo económico del FA, de acuerdo a la perspectiva de Olesker (2009) está comprendido por nueve rasgos característicos: a) el crecimiento económico, b) la distribución de la riqueza, c) la realización integral de mujeres y hombres en términos de acceso a los servicios públicos, d) el control nacional del proceso productivo, e) el desarrollo autosustentable, f) la libertad y la participación ciudadana y g) el rol del Estado. Fundamentalmente trabajaremos con dos de esos componentes, uno de éstos es el referido a la distribución de la riqueza, en donde Olesker sitúa a las políticas activas de empleo en un mismo diagrama junto con la política salarial y jubilatoria, el crecimiento económico, la distribución y las políticas sociales de acceso a los servicios públicos. Mientras que el segundo elemento a tener en cuenta según el autor consiste en establecer el papel que el actor estatal debe asumir en su condición de un gobierno definido como período progresista. Éste debe asumir la planificación de la actividad económica nacional, centralizando su actividad en el desarrollo tecnológico, productivo y laboral. Un ejemplo de este cambio de rol por parte del Estado fue la reinstauración de los CC.SS. durante la primera administración de Vázquez y los avances que trajo ésta consigo en términos de incrementar el número de afiliados a los sindicatos y además la cobertura a sectores de trabajadores no representados anteriores como los pertenecientes al sector público, los rurales y trabajadores domésticos²⁰.

3.3.3 Principales indicadores socioeconómicos del período 2005-2015

En relación a la evolución de los indicadores del mercado de trabajo en la década abordada en nuestra investigación, ésta fue favorable en términos generales. Cabe remarcar algunos datos estructurales que nos permiten comprender en mejor medida los indicadores analizados. Para que tengamos una noción de las dimensiones del país, Uruguay contaba para 2015 de acuerdo a proyecciones en base al último censo nacional realizado en 2010, por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con un total de 3.467.054 de personas. Esta población se distribuye entre la capital Montevideo, con un 1.379.560 (40% aprox. del total del país) y entre los restantes 18 departamentos con

²⁰ Olesker destaca la importancia de la negociación colectiva como mecanismo promotor de la formalización del empleo. Cita el caso de los trabajadores rurales los cuales pasaron en poco más de cuatro años de unos 80.000 registrados a más de 100.000 aportantes al BPS. Si ampliamos esto al mercado de trabajo en su conjunto, en el mismo período (2004-2008) de unos 800.000 trabajadores registrados se alcanzó la cifra de 1.100.000, años después.

2.087.494 (60%). Sin embargo, vale aclarar que de esos pocos más de dos millones que residen en el Interior, unas 500.000 se concentran en Canelones, uno de los departamentos limítrofes de la capital uruguaya. Además, entre los ocho departamentos con mayor población (fijamos un umbral mínimo de 100.000 personas), sólo tres no están ubicados en el sur del país (INE, Anuario Estadístico 2016).

De acuerdo al INE, para 2015 la tasa de actividad fue de 63,8%, mientras que en lo que respecta al subempleo la cifra fue de 7,2%, dividiéndose entre el de tipo registrado con 2,3% y el no registrado con 4,8%. Por último, la tasa de empleo no registrado fue del 19,9%, bajando casi seis puntos porcentuales en comparación al año 2013. Para fines de ese año, el mercado de trabajo dio muestras de un enlentecimiento en sus indicadores, quedando en el pasado las cifras históricas de 2011 y 2012. Según el centro de investigación que tiene la central obrera PIT-CNT, el ICD, durante el 2015 la tasa de empleo fue de 58,9%, un 1,5% menor que los datos del año anterior. Mientras la tasa de desempleo, se situó en el 7,5% durante ese año²¹. El salario real medio, durante los primeros diez meses de 2015 fue un 1,8% mayor al del año anterior; esto significa el peor resultado en términos del crecimiento del salario real desde el 2005 (año de reinstalación de los CC.SS.). Al interior de los sectores de actividad, el poder de compra de los trabajadores públicos y de los privados se mantuvo en cifras similares, un 2,2% para los primeros y un 1,1% para el segundo grupo. La central obrera adjudica este proceso de pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores a tres factores: a) el alza de los precios en los últimos años; b) la rigidez de la postura del Poder Ejecutivo y su más directo representante en la negociación colectiva, el Ministro de Economía, Danilo Astori, para negociar las pautas salariales; y c), la desaceleración del crecimiento de la economía nacional (Informe de Coyuntura Diciembre 2015).

Respecto a la situación social de Uruguay previa al primer gobierno del FA, comentábamos la gravedad y lo inédita de las cifras que se conocían sobre ésta. Para el año 2004, la incidencia de la indigencia en el total de los hogares del país, era del 2,5%; notándose una presencia apenas mayor de la indigencia en el Interior del país (localidades de más de 5000 habitantes) por sobre Montevideo (3,1% y 2,5%, respectivamente). Once años después, la indigencia fue de 0,3% del total del país. Por lo que cada 1000 personas, 3 no tienen ingresos suficientes para satisfacer las necesidades

²¹ Los trabajadores subsidiados por el Seguro de Desempleo para diciembre de 2016, fueron un total de 40.123.

alimenticias básicas. Si desglosamos por un criterio etario, la indigencia tuvo una mayor incidencia entre los menores de 6 años (0,7%) en comparación a la franja de 18 a 64 años (0,2%) en 2015.

Decíamos que previo al 2005, el país tuvo casi el 30% de sus hogares en condición de pobreza. Para el año 2015 para el total del país la incidencia de la pobreza fue de 6,4% de los hogares, es decir casi un 25% de disminución. Hay que detenerse en el comportamiento de este fenómeno por el criterio geográfico. Mientras que en 2005 la pobreza en Montevideo y en el Interior arrojaba cifras similares, diez años después fue mayor la incidencia en la capital del país (8,7% de los hogares; 13,4% de las personas) por sobre el resto de los departamentos (5,0%; 7,7% en personas).

El fenómeno de la infantilización de la pobreza a pesar de la ampliación de los recursos destinados a las políticas sociales desde el año 2005, siguió sin resolverse, más allá de mejorarse los resultados. En 2015, el 20,6% de los menores de 6 años estaban en situación de pobreza y el 17,6% del grupo de 6 a 12 años. Además de la situación de los menores, la ascendencia étnica racial continuó operando como otro factor de peso en la condición de pobreza en la población. Mientras que el 8,2% de las personas que se autoidentificaron como “blancos” era pobre, las personas que se definieron como “afros”, fue el 21,8% del total. Otro aspecto a tener en cuenta, fue lo que ocurrió en los últimos años con la pobreza en las zonas rurales. En 2006 el 16% de los hogares y el 20,7% de las personas que residían en zonas rurales se encontraban bajo la línea de pobreza, situación que se modificó ampliamente hacia el 2015, cuando el 2,0% de los hogares y el 2,6% de las personas se encontraban en dicha situación (Informe “Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2015”, INE, 2016).

3.4 Síntesis del capítulo

Durante el desarrollo de este apartado analizamos desde una perspectiva general, lo actuado por el FA a grandes rasgos en materia social y de salud (a modo de ejemplos) en el período 2005-2015. Para no ser reiterativos en nuestras afirmaciones, solo queremos rescatar la idea del gradualismo como eje articulador de lo obrado en el gobierno por el progresismo uruguayo en esos diez años. Más cercano a las experiencias progresistas de Chile y Brasil, el FA avanzó tímidamente en algunas áreas y en otras, de las cuales mencionamos ejemplos, sí tuvo una impronta un poco más rupturista.

Concluimos que, a pesar de las problemáticas pendientes, quizás no desatendidas, pero sí aún sin resolver, desde el año 2005 existió un cambio en la orientación del gobierno nacional en comparación al pasado. Los dos gobiernos que comprenden nuestro período de análisis han contribuido a una cierta mejoría del bienestar general de la población. Las críticas existen y así debe ser, porque, aunque en la actualidad el FA se encuentre transitando su tercera administración, ya a fines de 2015 se comenzaban a percibir los síntomas de una propuesta política que lentamente se fue agotando y requiere de una nueva agenda programática. El Uruguay post-crisis del 2002 se terminó, pero no así algunas de sus consecuencias más dramáticas; las cifras sobre la pobreza en los niños así lo demuestran. En un país en el cual la variable contextual es sumamente importante, el FA debe ser capaz de interpelarse en un entorno político y económico que ya no es el mismo de mediados del 2005, y por supuesto tomar nota de lo que reclama la ciudadanía. Sin embargo, las afirmaciones anteriores no quitan mérito al accionar de una fuerza política que desde su asunción ha logrado avanzar sobre la inclusión social, la redistribución de la riqueza y que nuevamente instaló al Estado como el actor central en el sistema de relaciones del trabajo.

SEGUNDA PARTE: La política laboral en el Uruguay progresista

4 Políticas laborales y políticas de empleo: aproximaciones conceptuales desde la realidad uruguaya

En la primera parte de esta tesis hemos definido al período de gobierno iniciado en 2005 como una experiencia de gobierno socialdemocrático tardío (Lanzaro, 2014) y buena parte de esa conclusión se sustenta en la relación del FA con el movimiento obrero organizado que se inició a principios de la década de 1970. Esta relación de larga data trajo consigo que muchas de las reformas implementadas en el ámbito laboral estuvieron ancladas en los compromisos históricos asumidos con la CNT y luego con el PIT-CNT postdictatorial.

Esta caracterización nos sirve, a los fines de esta tesis, para pensar el marco de relaciones estructurales que conforman la base sobre la cual se han desplegado las políticas laborales y de empleo en el decenio del gobierno del FA que es objeto de nuestro análisis. De ahí que, nuestra caracterización del FA como un gobierno socialdemocrático tardío, poniendo el eje en los vínculos entablados entre el partido de gobierno con los sindicatos es el puntapié que tomamos para priorizar nuestra reflexión sobre el ámbito de las relaciones del trabajo y las intervenciones del ámbito público sobre las problemáticas laborales y de empleo, tema del que nos ocuparemos en esta segunda parte.

Para ello, en un primer apartado de este capítulo desarrollamos los conceptos más reconocidos respecto a la negociación colectiva, centrándonos en la noción de “diálogo social” y las políticas laborales y de empleo en la literatura académica. Si bien existen diferentes acepciones de lo que debemos entender como políticas de empleo, éstas tienen como rasgo en común la relevancia del accionar del Estado para el diseño así como en la ejecución de éstas²². Para ello nos basamos en las categorías analíticas propuestas por el Dr. Neffa en sus investigaciones sobre la materia, las cuales retoman en gran medida los postulados de diversos autores de la academia francesa en la temática (como ocurre con el caso del Dr. Freyssinet), con el adicional que logra traducir dichos análisis en

²² Las dificultades para identificar las particularidades de cada política de empleo, están condicionadas por diversos factores de acuerdo al análisis de Neffa (2011). El autor plantea que los elementos a tener en cuenta son los siguientes: a) la urgencia y la gravedad del problema que se busca resolver con la política; b) el contexto económico, social y político en el que está inmerso el país y c) la correlación de fuerzas entre los principales actores corporativos partícipes necesarios en el mundo del trabajo.

categorías más ajustadas a nuestras realidades latinoamericanas. Además de estas referencias, tomamos fundamentalmente las definiciones que provienen desde la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OIT. A su vez, pondremos especial interés en las perspectivas que abordan a los Servicios Públicos de Empleo -denominados CePE en Uruguay- en tanto PAE.

En el segundo apartado de este capítulo, nos remitiremos a caracterizar la política laboral del FA en el período 2005-2015, década que corresponde a nuestro período de estudio. Señalaremos, a grandes rasgos las principales políticas laborales llevadas a cabo por las administraciones de Tabaré Vázquez y de Mujica retomando en un último apartado la caracterización que de éstas realizan los actores que han sido clave en el diseño e implementación de dichas políticas.

4.1 Política laboral y negociación colectiva: el diálogo social

El concepto de “diálogo social” es lo que da sustento a instancias como los Consejos de Salarios. Por éste podemos entender a las diversas modalidades de relacionamiento entre los actores del mercado de trabajo²³. Este vínculo se puede caracterizar por el conflicto, o por la negociación en un “sentido amplio”. Este concepto incluye a las modalidades de relacionamiento que no aluden al conflicto abierto, es decir: los intercambios de información, los mecanismos de consulta, la negociación colectiva, la concertación social, entre otras formas (Ermida, 2008). Según este autor, el concepto de diálogo social tiene en consideración todas las instancias colectivas, a pesar de que concluyan positivamente o no, en un resultado. Por ende, la negociación

²³ Uno de los ejemplos de instancias de diálogo tripartito fue el “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social”, implementado durante el año 2008. Para dar cuenta de la importancia de estos ámbitos de diálogo, en este último se propusieron y posteriormente se aprobaron en la etapa legislativa, dos leyes muy importantes: a) la norma que modifica el seguro de desempleo (ley n°18.399) y b) la ley que flexibiliza el acceso al régimen jubilatorio (ley n°18.395), a instancias del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS.

La segunda etapa de este diálogo se desarrolló a fines de 2010 ya con Mujica como titular del Poder Ejecutivo. De esta instancia se obtuvieron insumos para la posterior aprobación de la ley n°19.162, que resultó ser una de las principales normas desde 2005 en materia de seguridad social ya que por primera vez se asume desde el actor gubernamental los problemas surgidos por las AFAP. A partir de esa ley, los trabajadores que voluntariamente se incorporaron al sistema mixto, pueden desafiliarse sujetos a determinadas condiciones (ICD PIT-CNT, 2015).

Otro caso fue el “Diálogo Nacional por el Empleo”, desarrollado entre 2012 y 2013 y que fue convocado a instancias del gobierno involucrando al amplio espectro de organizaciones sociales y políticas involucradas en el tema. Esta instancia fue una “usina de ideas” para la posterior formulación de propuestas en temas de empleo, formación profesional y políticas específicas para los grupos más desfavorecidos del mercado de trabajo.

colectiva o los distintos acuerdos (sectoriales, nacionales) que puedan resultar entre los actores del trabajo son modalidades de diálogo social en sí, independientemente de que se llegue a un determinado resultado (por ejemplo, la aprobación de un convenio colectivo).

El diálogo social puede ser clasificado en primer lugar, a través de distintas instituciones: espacios de concertación social, participativos y de negociación colectiva, entre otros. En segundo lugar, una segunda clasificación establece la separación entre modalidades “formales” e “informales”, de acuerdo al criterio de la institucionalización de dichas instancias. En el primer caso, el rótulo responde a la institucionalización de dichas instancias de diálogo a través de las normas jurídicas que así lo determinen y en el segundo, refiere a espacios surgidos espontáneamente y que aún, por el momento, no están reglamentados. En tercer lugar, el diálogo social puede ser clasificado considerando si estos intercambios son de carácter orgánico o inorgánico. El criterio de diferenciación radica en que:

Las primeras serían las interacciones que los actores sociales llevan a cabo en el seno de órganos expresamente creados para ello o en los cuales -aunque tengan otra finalidad- dichos actores están representados. Las formas inorgánicas de diálogo social serían aquellas que se desenvuelven espontáneamente al margen de la existencia de algún órgano especial (Ermida; 2008: 4).

Respecto a su clasificación, el autor argumenta que pueden existir manifestaciones formales de diálogo social pero que son inorgánicas; el autor pone como ejemplo el acuerdo colectivo argentino-brasileño de 1998 en la empresa Volkswagen. En cuarto lugar, se puede clasificar el diálogo social a través de su temporalidad. En esta tipología podemos definir por un lado al diálogo social “continuo o permanente” y por otro al que ocurre esporádicamente o accidentalmente. Existe la percepción de que la permanencia del diálogo social es característica de ámbitos de negociación responsable y de cierta madurez para el logro de acuerdos que satisfagan mayoritariamente a las partes involucradas. La quinta y última posible clasificación del diálogo social es a través de la distinción entre los niveles en que se desenvuelve la negociación. El diálogo social que es llevado a cabo a escala nacional y/o internacional, se lo define como de “alto nivel” o “centralizado”. En un segundo orden, se ubican los intercambios que se desarrollan en el nivel medio o conocido como “relativamente centralizado”; los ejemplos más conocidos son las negociaciones por rama o sector de actividad. En el nivel “inferior” o “descentralizado”, ocurren las negociaciones que son

llevadas a cabo a la interna de cada empresa; modalidad también conocida como “bilateral” si consideramos la participación únicamente de representantes de los trabajadores y las patronales correspondientes.

Esta caracterización teórica de lo que podemos entender como diálogo social, aplicado a la materia laboral, nos sirve de preámbulo para adentrarnos al análisis histórico de las distintas etapas que ha tenido la negociación colectiva uruguaya, tema que abordaremos en el próximo capítulo. Los CC.SS. institucionalizaron las relaciones entre los sindicatos, el gobierno y los empresarios, en materia de políticas públicas laborales. En el siguiente apartado, describiremos brevemente los principales convenios que promovió históricamente la OIT desde sus inicios, en materia de negociación colectiva a nivel internacional.

4.1.1 La perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo

La promoción y fortalecimiento de la negociación colectiva ha sido una reivindicación histórica de la OIT desde sus orígenes. Es considerada una herramienta fundamental para la equidad y la búsqueda de la justicia social para los trabajadores organizados. En el año 1944 en el manifiesto de principios conocido como “Declaración de Filadelfia”, se asume por parte de la OIT como uno de sus cometidos, la obligación de impulsar el derecho a la negociación colectiva.

Los convenios que desde nuestra perspectiva son los centrales en lo que refiere a la negociación colectiva, son los números 98 y 154. El primero, del año 1949, fue denominado como “Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva”. El art. 4 establece que:

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Es importante mencionar el artículo 6, ya que luego veremos cómo se avanzó sobre este punto en particular en el caso uruguayo. Nos referimos a la cuestión de los funcionarios públicos y los ámbitos de negociación colectiva: “el presente Convenio trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto”.

El otro convenio a destacar es el n° 154 (y su correspondiente Recomendación n°163) del año 1981, llamado “Convenio sobre la negociación colectiva”. El art. 2

establece lo que abarca el concepto de negociación colectiva, según la OIT: “(...) comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra”.

La negociación abarca todos los sectores que comprenden la actividad económica de un país, estableciéndose salvedades para los casos de las fuerzas armadas, de la policía, así como de los trabajadores de la administración pública. Los objetivos de la misma son: “a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”.

De acuerdo a Ermida (2008), en lo que respecta a la promoción del diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales a nivel mundial, la OIT ha desempeñado un papel fundamental. Afirma este autor:

Primero se constató la evidencia de que ‘el diálogo será uno de los fundamentos centrales de la estabilidad social’. (...) En segundo lugar, (...) el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social (...). Y en tercer pero importante lugar, la Declaración de la OIT de 2008 sobre la Justicia social para una Globalización justa, que actualiza los objetivos y principios de la OIT, mantiene en destacado lugar al diálogo social y al tripartismo (Ermida; 2008: 9).

La importancia de ambos convenios se sustenta en que se establecen entre otros temas: las partes partícipes de las negociaciones, los objetivos de éstas, los sectores de la actividad involucrados, la excepcionalidad del sector estatal y las particularidades de éste a su interior, entre las principales definiciones en relación a la negociación colectiva²⁴.

4.2 Políticas laborales, de empleo y de mercado de trabajo

La CEPAL, para el análisis integral de las políticas públicas de empleo, parte de la clasificación entre las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo. Las políticas de empleo: “(...) tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo” (Samaniego; 2002: 11). Estas medidas e instrumentos tienen como cometido

²⁴ Uruguay es miembro de la OIT desde el año 1919. El Convenio n° 98 fue ratificado el 18/03/1954 (ley n° 12.030); el n° 154 fue ratificado el 19/06/1989 (ley n° 16.039).

intervenir en el nivel y en la calidad del empleo de un país. Su objetivo es influir sobre la demanda de trabajo en el mercado y abarcan áreas como la política fiscal, monetaria, tecnología, educativa y otras tantas áreas de similar importancia. Estas medidas que tienen incidencia sobre el empleo, por su diversidad, exceden a las potestades del Ministerio de Trabajo de una administración y abarcan otros ministerios y organismos del Estado. Son instrumentos de tipo macroeconómico, dirigidos a sectores específicos de la actividad económica y que tienen como metas el aumento del producto, el empleo y las remuneraciones (Weller, 2005). Esta definición tiene puntos en común con lo que Neffa entiende como “política de empleo en sentido estricto”, que detallaremos en el apartado subsiguiente.

A su vez, podemos diferenciar de las políticas de empleo a las políticas laborales, en tanto éstas comprenden “(...) un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo” (Samaniego; 2002: 12). Abarcan medidas que tienen como objetivo la garantía de derechos, por ejemplo: la fijación de los salarios mínimos, seguridad e higiene en el ámbito laboral, derecho de huelga y la restricción a las actividades laborales realizadas por menores. Las políticas laborales son las medidas que establecen las características de la relación entre el empleador y el empleado, la duración de ese vínculo y las condiciones en que se va a desenvolver éste. A nivel de responsabilidad gubernamental, las políticas laborales comprenden al Ministerio de Trabajo y a las instituciones vinculadas a la seguridad social, así como a los organismos que tienen jurisprudencia en la legislación laboral.

Finalmente, en tercer orden, están las políticas de mercado de trabajo. Son aquellas que: “(...) utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación” (Samaniego; 2002: 12). De acuerdo a esta autora, la justificación teórica de la existencia de las políticas de mercado de trabajo radica en la necesidad de atenuar las consiguientes “fallas” del accionar del mismo. Por ejemplo, al acercarse al pequeño y mediano empresario la posibilidad de acceder al crédito a través de diversos programas que estimulen la creación y fortalecimiento de las microempresas. La financiación surge principalmente del gasto público, un cierto apoyo de organizaciones privadas y en estos últimos años ha cobrado importancia el apoyo económico por parte de fondos

internacionales. Al interior de las políticas de mercado de trabajo se encuentran dos vertientes, las políticas activas y pasivas de empleo.

4.2.1 Las políticas de empleo en sentido amplio y estricto

En lo que atañe al contenido, podemos hablar en sentido amplio y en sentido estricto sobre las políticas. El primer concepto alude al total de las intervenciones que resuelve el actor público-estatal que inciden de manera directa o indirecta en el mercado de trabajo y que pueden afectar a este último en su estructura y funcionamiento de forma cuantitativa y/o cualitativa (Freyssinet, 2007). Para Neffa (2001) todas las medidas de política económica son comprendidas en esta primera categoría analítica. Desde las más generales que abarcan aspectos de índole macroeconómica hasta las iniciativas que refieren a instrumentos para abordar sectores más específicos como las definidas para el sector de la ciencia y la tecnología, sistema de salud, la educación entre otros. La característica que comparten es que toda decisión que tome el Estado sobre estos sectores de una manera u otra, puede repercutir sobre la generación o destrucción de empleo en el país.

Por políticas de empleo en sentido estricto, deben ser entendidas las acciones que tienen como objetivo anticipar o a corregir posibles desequilibrios en el mercado de trabajo. Son medidas que buscan reducir el desempleo, avanzar sobre problemáticas como el subempleo, junto con el desarrollo de pequeños y medianos emprendimientos productivos (en ocasiones éstos pueden ser personas en situación cercana o propiamente desempleadas), y el desarrollo de la formación profesional. Esta acepción de una política de empleo, debe ser parte de un proceso más general, en el cual el gobierno de señales claras de tener como metas la creación de puestos de trabajo, el fomento del sistema científico-tecnológico, la promoción de la productividad empresarial y el impulso del mercado interno, así como de las ventas hacia el exterior. Lo anterior debe ser entendido como condiciones necesarias para el crecimiento económico y allí entran a actuar las políticas de empleo ya que éstas últimas necesitan de un buen clima económico para poder contribuir a la generación de empleo (Freyssinet, 2007). Estas políticas son definidas como pasivas o activas y tienen como rasgo identitario buscar la solución de problemas que surgen del funcionamiento del mercado de trabajo en nuestros países.

4.2.2 Las políticas activas y pasivas de empleo

Neffa alude a la noción de naturaleza de las políticas de empleo para la clasificación de las políticas de acuerdo a dos criterios: sus características generales y por la proyección en el tiempo. De este razonamiento se desprenden los conceptos de políticas activas y pasivas de empleo, la clasificación más utilizada habitualmente.

Las políticas activas tienen como característica específica la proyección hacia el mediano y largo plazo con respecto a la resolución de problemáticas específicas del empleo. Éstas actúan en la oferta como en la demanda en el mercado de trabajo y tienen tres objetivos determinados: la reducción del desempleo, contribuir a cambiar el nivel y la calidad de la oferta de la fuerza de trabajo y por último, modificar la configuración de la demanda de trabajo, en pos de incrementar la calidad y cantidad de la oferta de empleo. Las PAE pueden ser de tres tipos: 1) con una perspectiva de corto plazo, con el objetivo de crear empleos temporales y con un período a término; 2) por un período puntual, cortoplacista y que se orienta a la creación de empleos precarios y 3) con un horizonte de mediano y largo plazo, con contratos de duración indeterminada, estables y seguros.

Las políticas de empleo de tipo activas, tienen entre sus numerosas variantes ejecutadas con los años a los siguientes tipos de experiencias, las cuales, para Neffa se dividen entre las políticas neoclásicas de empleo y las políticas estructurales y de carácter general. Entre las primeras se encuentran: 1) la flexibilización de los costos de las relaciones salariales; 2) la precarización de los estatutos de las relaciones salariales; 3) la flexibilización de la duración del tiempo de trabajo; 4) la descentralización de los ámbitos de negociación colectiva; 5) la flexibilización interna de la fuerza de trabajo y de la organización de la producción; 6) la descentralización de las relaciones laborales y flexibilización de la relación salarial y 7) la reforma de la legislación del trabajo.

En las iniciativas “estructurales y de carácter general”, están comprendidas estas propuestas: 1) la formación y concientización de los actores sociales partícipes en el mundo del trabajo; 2) la creación o perfeccionamiento del SPE, y su articulación con el Seguro de Desempleo; 3) la asistencia a través de subsidios a las empresas para que mantengan su plantilla o creen nuevos empleos; 4) la promoción de la competitividad sistémica de las economías nacionales y 5) la reducción de la carga horaria diaria de la jornada de trabajo.

Por otra parte, las políticas pasivas de empleo son aquellas que se encuentran enfocadas en la intervención sobre la oferta de la fuerza de trabajo. Actúan en plazos cortos de extensión en ocasiones, pero sin perder de vista situaciones que pueden tener efectos más a largo plazo como ocurre con la condición de desempleo. La población destinataria de estas políticas es la que habitualmente tiene mayores riesgos de perder su empleo y que presenta, además, un alto grado de precarización en éstos. De acuerdo a Neffa, las políticas pasivas se caracterizan por: “(...) tratar de garantizar un mínimo de recursos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo de las personas sin empleo y minimizar o al menos atenuar los efectos de la insuficiencia de empleos disponibles para dar una ocupación a toda la PEA” (Neffa; 2011: 13). En síntesis, las políticas pasivas actúan preferentemente sobre lo inmediato, en el corto plazo; su “público-objetivo” son las poblaciones de vulnerabilidad y precariedad laboral y pueden adquirir diversos formatos, como pueden ser el seguro de desempleo, determinadas políticas sociales, subsidios específicos e incluso programas que brinden asistencia alimenticia.

El listado histórico de políticas pasivas que describe Neffa es el siguiente: 1) la generalización de la cobertura del seguro de desempleo; 2) la aplicación de políticas demográficas que contribuyan a la reducción de la PEA; 3) la implementación de políticas de control en el arribo de inmigrantes; 4) la extensión de la permanencia en los jóvenes dentro del sistema educativo; 5) la restricción del acceso al empleo por parte de las mujeres; 6) incentivar los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas y 7) alterar los datos resultantes de las estadísticas laborales oficiales.

En líneas generales, para comprender la distinción entre ambos tipos de políticas es necesario analizar el rol que desempeña el Estado en el mercado de trabajo. El sector estatal en el caso de las políticas activas, en contraposición a lo que ocurre respecto a las políticas pasivas, se posiciona en un rol de mayor énfasis en la intervención del mercado. Se enfoca principalmente en mitigar los efectos socio-económicos del desempleo, así como hacer fuerte hincapié en los sectores más propensos a engrosar el sector de los “no ocupados” (adultos, poco calificados y las mujeres) a través de medidas de un contenido que prioriza la formación y la reconversión profesional.

A pesar de que pueden existir matices entre ambos tipos de políticas de empleo, las diferencias en ciertas ocasiones se desvanecen. Ejemplo de ello es lo que sucede con

el instrumento del subsidio al desempleado. Habitualmente esta herramienta es considerada como una política de empleo pasiva; pero puede suceder que esa persona que recibe dicho respaldo económico en ocasiones lo utilice para adquirir nuevas capacidades y así luego intentar reinsertarse en el mercado de trabajo. En consecuencia, lo que en un inicio puede ser entendido como una política pasiva convencional puede transformarse al menos desde lo práctico, en una política de tipo activa, en los resultados que ésta logra.

Las sucesivas crisis internacionales ocurridas en los países centrales en las últimas décadas han impulsado que las políticas de empleo hayan ganado un lugar destacado en las agendas políticas de los gobiernos. Sin embargo, era necesario que estas iniciativas se modificaran ajustándose a los nuevos tiempos y para responder efectiva y eficazmente a una realidad del mundo del trabajo que ya no era la misma que la de hace décadas atrás. De este contexto es que surgen conceptos como la activación de las políticas de empleo, que se traduce como la concreción de cambios en el diseño como en lo institucional y legal, en el campo en donde se ejecutan las políticas.

Según Neffa (2008), la activación remite al retiro de toda asistencia de tipo financiera que tuviera efectos desestimulantes sobre la búsqueda o el trabajo en sí por parte de los titulares de los programas de empleo. Junto con esto, este proceso avanza sobre las personas en situación de seguro de desempleo buscando un mayor control sobre los ingresos que perciben por este programa (Freyssinet, 2010). Neffa (2011) razona en este sentido sobre este tema: en un contexto ideológico-político resultante de la crisis económica internacional de los setenta, en el cual predominaba el pensamiento neoclásico, la percepción sobre el desempleo estuvo condicionada en el análisis por esta perspectiva. Desde las elites gubernamentales y políticas se entendía que la situación de desempleo era voluntaria, resultado de la elección por parte del desempleado de optar por mantener su ingreso por el seguro de paro, por ejemplo, en desmedro de la alternativa de reingresar al mercado de trabajo por un salario supuestamente inferior. Por lo tanto, la implementación de la activación es la consecuencia de esta visión neoclásica que hizo pie en esa época y que más allá de algún contratiempo, está vigente en ciertos grupos de poder. Aplicando un mayor control sobre las políticas de empleo y sobre los perceptores de éstas, se enfrentaría el problema del “desempleo por el ocio” que postulaban los neoclásicos.

Entre las distintas medidas que llevaron a cabo los distintos gobiernos con el objetivo de la activación de las políticas pasivas tenemos los siguientes ejemplos: el otorgamiento de subsidios por desempleo por un período determinado, sujeto a que las personas que reciben dicha ayuda participen de actividades y programas que promuevan la reinserción laboral; el aumento de las contribuciones para empleadores y trabajadores con el fin de dar mayor liquidez al sistema de seguridad social; el incremento de los requisitos para acceder al seguro por desempleo y además, el traslado de los grupos de desempleados con mayores dificultades de reinserción hacia instituciones sociales (como podría ser el MIDES en nuestro caso). Respecto al papel que pueden tener los SPE en esta cuestión, Neffa menciona que éstos en ocasiones pueden ser los espacios de referencia en los cuales son citados los trabajadores en situación de desempleo (y que cuentan con un subsidio), para el contralor de la participación de éstos últimos en los programas de búsqueda de empleo. Tengamos en cuenta que los SPE pueden ofrecer a la persona que acude a estas oficinas una serie de propuestas de programas o dispositivos como también se los denomina, que comprenden desde el respaldo a microemprendimientos productivos, la formación profesional y el asesoramiento en estrategias para alcanzar la intermediación laboral.

4.2.2.1 Los Servicios Públicos de Empleo

A nivel internacional, desde sus comienzos la OIT se encargó de difundir los beneficios de los SPE como política de empleo; convirtiéndose Estados Unidos y Europa los pioneros en este tipo de iniciativas a nivel mundial. Para comienzos de la década del 30 del siglo pasado, se estimaba una cifra aproximada de unos 35 países con servicios públicos de empleo instalados. El Convenio 88/1948 de la OIT (puesto en vigor desde agosto de 1950) es la norma fundamental que define las competencias de los SPE desde la óptica de este organismo. Este convenio, conocido como Co88- Convenio sobre el servicio de empleo, en su primer artículo establece que los países que suscriban a éste, deben garantizar las condiciones de público y gratuito del servicio de empleo que se implementará en el país. En el Co88 se determinan cuatro funciones básicas de los SPE: la intermediación laboral, el desarrollo de un sistema de información con respecto al mercado de trabajo, la administración de programas de

empleo y, por último, la administración del seguro de desempleo (Thuy, 2001, en Neffa et.al., 2008)²⁵.

La OIT es la referencia principal en materia de formulación y promoción de recomendaciones, normas, convenios y demás resoluciones con escala global. El período de mayor desarrollo de documentos sobre este tema sucede entre fines de la década de 1940 y comienzos de 1960, a través de las siguientes recomendaciones: 1) Recomendación sobre la orientación profesional (1949); 2) Recomendación 117 sobre la formación profesional (1962); 3) Recomendación sobre la política del empleo (1964); 4) Recomendación 150 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (1975); 5) Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias, 1984); 6) Global Employment Agenda (2001) y la 7) Recomendación 195 (2004) .

Todas estas recomendaciones, cada una desde su propia especificidad han valorizado el desarrollado de las políticas de empleo. La formación profesional, el fortalecimiento del sistema productivo en interacción con el sistema productivo de cada país, el diseño de políticas que promuevan el acceso al empleo formal fundamentalmente de los grupos más vulnerables, son objetivos compartidos entre las distintas recomendaciones a las que hicimos alusión. Además de los efectos políticos de la formulación de las mismas por parte de la OIT en los actores corporativos protagonistas de dicha institución, estos documentos tendrán una considerable injerencia en organismos como la OCDE y la unión Europea (UE).

De ahí que, desde fines de la década del 40 se impulsó desde la OIT los beneficios de los SPE (convenios núms. 88 y 181). Fueron los pioneros en este tipo de iniciativas los Estados Unidos y en la Europa continental se destacaron Suecia, España e Italia. Los SPE tienen como objetivo: “(...) mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan trabajo” (Perazzo y Rossel; 2009: 23), con el rasgo distintivo con respecto a otros ejemplos de articulación público-privado en la cuestión del empleo, del marcado énfasis en el desarrollo del mercado de trabajo local (Lorenzelli, 2008).

²⁵ Un primer punto a considerar, y que no es nada menor, es que Uruguay hasta la actualidad no ha ratificado este convenio; a diferencia de Argentina que lo suscribió en septiembre de 1956. Previamente, la ratificación del Convenio 34/1933 por parte de este país lo comprometía ante la OIT al establecimiento de agencias públicas y gratuitas de colocación.

A partir de la experiencia de los SPE de más larga data, en Europa como en América Latina, se obtienen impactos negativos y positivos de la implementación de los mismos. Comenzando por los aspectos a mejorar, los SPE pueden llegar a ubicar en un puesto de trabajo a una persona que hubiera encontrado ese empleo sin la necesidad de la intervención de dicha política (peso muerto) o también, desplazar con los trabajadores que se presentan en los SPE, a otras personas que podrían hacer lo mismo y que no participaron en éste (efecto sustitución). Dentro de los impactos positivos se indica que:

(...) contribuyen al empleo de los desempleados, lo que es particularmente importante en el caso de los desempleados de larga duración; que son más efectivos cuando se sale de las crisis económicas y que los SPE son la política con mejores resultados en términos de costo-beneficio, ya que teniendo la misma efectividad que otras políticas, son relativamente más baratos (Mazzuchi; 2009: 98).

Como mencionamos anteriormente, a nivel del territorio en Uruguay, los SPE adquieren el formato institucional denominado como Centros Públicos de Empleo.

El accionar de los SPE está condicionado fuertemente por el contexto económico del país. Es decir, en momentos de baja de la actividad económica y en la cual la pérdida de empleos será una de sus consecuencias inmediatas, éstos asumen una centralidad que en momentos más prósperos no la tiene. Las prestaciones básicas de un SPE tradicional son acordes a tiempos de incremento del desempleo y en los cuales las personas deben recurrir a diferentes estrategias para no perder el ingreso. El incentivo a microemprendimientos productivos, la formación profesional y una posible intermediación laboral son posibilidades que al individuo le permite mantenerse expectante a la reinserción en el mercado de trabajo. Incluso en algunos modelos, mayormente sitios en Europa, los trabajadores deben acudir a los SPE a inscribirse para recibir el Seguro de Desempleo.

El lugar que ocupa dentro de la estructura estatal es otro aspecto a tener en cuenta y que tendrá repercusiones en la configuración del SPE. De acuerdo a la OIT (2009) existen habitualmente dos posibilidades con respecto al lugar que ocupará aquél programa: al interior del Ministerio de Trabajo (tal como ocurre en Uruguay y en Argentina) o ubicado por fuera de la institucionalidad estatal pública, por ejemplo, a través de un régimen de derecho público no estatal como se decidió con el INEFOP para el mismo país.

medias tintas con su rol de inspector del cumplimiento de las normas de trabajo y como responsable del diseño y ejecución de las principales políticas activas de empleo. En suma, predominaba una visión neoclásica de las funciones que le compete a un ministerio de trabajo, perspectiva que con el gobierno del FA fueron hasta cierto punto, dejada en un segundo lugar. La implementación de nuevas políticas como fueron los CePE y la restauración del sistema de negociación colectiva son muestras de un fortalecimiento de las tareas de la cartera laboral.

4.2.2.2 Las Oficinas de Empleo en Argentina como caso latinoamericano

En este ítem describimos el modelo de SPE desarrollado en Argentina en el período denominado como “Postconvertibilidad” que abarca desde comienzos del año 2002 hasta el año 2015. Dentro de lo amplio de este tema, comentaremos más detalladamente lo actuado en las Oficinas de Empleo, versión argentina de los CePE uruguayos.

Gabrinetti (2014), alude a los “programas sociales de empleo” para definir las relaciones que brotan entre las políticas sociales, laborales y las económicas. Las caracterizaciones de esas relaciones están condicionadas a los intereses del gobierno de turno; en muchos períodos (sino en su mayoría) las políticas laborales y sociales han estado subordinadas a los objetivos de la política económica. Así aconteció en la región y en Argentina en particular, pero la autora diferencia entre la década de 1990 donde a su entender primó esa lógica de condicionar el desarrollo social a los mandatos de la economía, y un segundo período histórico que comienza en 2003 y que se aparta de ese proceder al articular las políticas en condiciones de igualdad para alcanzar el mayor bienestar posible.

La autora subraya el papel de los organismos internacionales (PNUD, BM, CEPAL, entre otros) como los actores centrales que configuraron las políticas sociales de los 80’ y 90’ en América Latina. Éstas se caracterizaron por su focalización en los tradicionales grupos más desfavorecidos de la sociedad. En un marco de reducción del presupuesto destinado a lo social, estos programas se identificaron por su simultaneidad, breve duración y en ocasiones la ausencia de evaluaciones de sus resultados.

Entre los distintos programas de empleo implementados en la región, los servicios públicos de empleo fueron los que contaron con mayor difusión desde la década de 1970 (Neffa, 2012). Fueron los casos del SINE (Brasil, 1976), el SENACE (Chile, 1976)

y el SNE (México, 1978). Estos programas partían de realidades bastante similares entre sí: los servicios privados (agencias) no estaban aún lo suficientemente desarrolladas para actuar con fuerza en el mercado de trabajo y como mencionábamos anteriormente, las agencias públicas estaban focalizadas particularmente en las franjas de trabajadores más vulnerables. Estas características han perdurado con el paso del tiempo, sumado a la falta de presupuesto asignado por parte de los gobiernos, aumentando la dependencia de los recursos que destinan para esos programas los organismos internacionales. El caso uruguayo es un ejemplo más de esta sumatoria de dificultades en la ejecución de estas políticas.

Las particularidades de los grupos con que trabajan los SPE en Latinoamérica realmente han sido un desafío muy difícil de superar por parte de los responsables de estos programas. En un devenir circular, esos trabajadores cuentan con menores calificaciones (la certificación de éstas también es un problema), sus trayectorias laborales han sido mayormente en el sector informal de la economía y cuando se acercan a los SPE, se encuentran con que varias de las ofertas disponibles son de empresas que tienen a sus trabajadores en situación de precarización. Por otro lado, a las empresas más importantes y de mayor volumen de contratación, no les interesan los trabajadores de esos sectores, por lo que directamente acuerdan con las agencias privadas de colocación (Casalis, 2013, Sconfienza, 2016).

Mazza (2003) entiende que los programas de empleo creados en América Latina difieren en varios aspectos con los instalados en Europa, en términos de las poblaciones con que se trabaja. Por ejemplo, mientras que en nuestro continente dos de los principales problemas son los subempleados y la baja calificación de la fuerza de trabajo, en Europa los esfuerzos están volcados a los casos de desempleo de larga duración. A pesar de ese escenario complejo en la región en cuestiones de los programas de empleo y los SPE en particular, decidimos detenernos brevemente en lo construido en la República Argentina entre los años 2003 y 2015, con el fin de poder comparar más adelante algunos rasgos de este modelo con el aplicado en Uruguay. Previamente, comentaremos ciertos aspectos de las políticas de empleo en los 90' en este país.

En un contexto socio-económico similar al caso uruguayo (paulatina reactivación de la economía, crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo y recuperación de los

precios a nivel internacional de las materias primas, entre otras características), en el año 2005 se promovió desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la Red Nacional de Oficinas de Empleo. Esta última fue el resultado de una política de creación y fortalecimiento de las oficinas de empleo a través de la resolución 176/05 de este Ministerio, que les otorgaba carácter municipal y en la asistencia técnica, dependencia de la Unidad de Servicios de Empleo (USE). Los cometidos de la mencionada Red, consisten en asistir a los usuarios de las Oficinas de Empleo en la búsqueda de empleo, orientación laboral, así como en la generación de sus propios emprendimientos particulares o asociativos y la orientación a postulantes a los distintos programas de empleo (Sconfienza, 2017).

Al igual que el convenio de creación de los CePE, el MTEySS se comprometía a otorgar el equipamiento informático y software a las OE; y el municipio como contraparte, asumía responsabilidad en la obtención de recursos humanos con el perfil adecuado, así como la infraestructura física necesaria para una adecuada atención de los usuarios. Además, de garantizar la implementación de los programas de empleo a través de esta municipalidad; por ejemplo, el programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” (Neffa et. al., 2008; Bantar et. al., 2015).

Uno de los hechos políticos con mayor repercusión por las consecuencias que tuvo y que dio inicio a una nueva etapa en las relaciones laborales fue la promulgación en el año 1991 de la norma n° 24.103, la Ley Nacional de Empleo. Esta ley, compendio de un paquete de medidas flexibilizadoras que atentaban contra derechos históricos de los trabajadores argentinos, fue una iniciativa que se sumaba a otras aprobadas en ambos períodos del Dr. Menem (1989-1999) que iban en la misma línea de reformas: tales fueron los casos de la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), y toda una serie de privatizaciones que afectaban al empleo y a las condiciones de trabajo en términos más amplios. Las políticas de empleo implementadas en este período fueron mayormente del tipo pasivas. En un contexto de incremento del desempleo, los puestos de trabajo que se creaban eran inestables y precarios (Neffa, 2012). Estas políticas, sean pasivas y/o activas comienzan a cobrar un valor de “contenedoras” de una situación social cada vez más compleja. Recién con el arribo a la presidencia por parte del Dr. Kirchner en 2003, ocurrieron cambios que daban señales de una intención de fortalecer las políticas activas de empleo.

Luis Castillo Marín (2013) distingue tres momentos en las políticas de empleo implementadas a partir de la década de 1990: 1) hasta finales del año 2001; 2) los años 2002 y 2003 y 3) la actualidad. Uno de los programas más emblemáticos surge en el periodo transicional entre la etapa 2 y 3 de la clasificación propuesta por aquel autor. Este fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), implementado a fines del año 2002 y que para el primer cuatrimestre del año siguiente contaba casi con 2.000.000 de beneficiarios. Este Plan, fruto de un contexto social y político crítico, consistía en un subsidio mensual y su duración estaba sujeta a la edad de los miembros del hogar. La contraprestación por parte del titular residía en la realización de tareas para la comunidad, actuando las ONG como intermediarias con el Estado²⁶.

Por el tema de nuestra investigación, destacamos el envión que cobra la Secretaría de Empleo del MTEySS con la creación de 350 oficinas municipales de empleo (OE) en el país. Estas oficinas dependen directamente de la Secretaría y coordinan en el territorio con los municipios (sin embargo, hay que tener en cuenta cada caso en particular en función de los arreglos institucionales alcanzados entre los distintos niveles de gobierno). Aquí hay una importante diferencia con respecto al modelo uruguayo y que está determinada por el tipo de gobierno que tiene cada país: mientras que Argentina tiene un sistema de gobierno federal, Uruguay es unitario. Esto se traduce en la práctica en que mientras en el caso argentino el actor provincial/municipal tiene un papel considerable en el caso uruguayo, tiene menor capacidad de incidencia al ser una política que es impuesta directamente desde el gobierno nacional²⁷.

Otro elemento que distingue al modelo OE del CePE, es que el primero tiene la función de articulador de las políticas activas empleo del gobierno nacional, en el territorio, una suerte de canalizador de los principales programas. Mientras que el CePE tiene un accionar más restringido en el entendido de que ejecuta la cartera de programas disponibles de la Dirección Nacional de Empleo; diferenciándose en que no trabaja con

²⁶ La mención al PJyJHD es con el fin de ejemplificar una de los varios programas que comenzaron a implementarse en el período y que contribuyeron a paliar la difícil situación social y económica del país. Otros programas fueron el Plan Familias, Seguro de Capacitación y Empleo, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Plan Argentina Trabaja, etc. (Neffa, et. al., 2012b).

²⁷ La representación en cada departamento (provincia) del MTSS uruguayo está referenciada en las denominadas Oficinas de Trabajo. Éstas, por el crecimiento de las prestaciones de este ministerio a partir de 2005, presentan una plantilla de funcionarios muy exigua para su nueva realidad, y por tanto, su funcionamiento en el territorio es muy complejo. En el caso argentino, el MTEySS cuenta con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), las cuales se desempeñan como representaciones locales de la Secretaría de Empleo a nivel local. En lo que respecta a las OE, las GECAL articulan con los gobiernos municipales las actividades que comparten en ese programa.

colectivas de titulares de programas, no está estructurada su labor con éstos en términos de arreglos institucionales con otros ministerios, por ejemplo.

Al menos hasta el año 2015, la formación profesional ocupaba un papel destacado en el modelo de SPE implementado en Argentina. Esto se logró a través de la Red de Formación Continua la cual nucleaba a las instituciones de formación profesional sitas en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires. Esta Red, además de su trabajo mancomunado con la Red de Servicios de Empleo atendiendo las demandas específicas de formación de cada región, trabaja en la certificación de estudios formales, la certificación de competencias laborales y la capacitación técnica (Deibe, 2008, Bertranou, 2013).

Para cerrar este apartado, describiremos brevemente en base a Sconfienza (2017), ciertos aspectos de la implementación de la OE. Un primer punto, es la baja en el número de creación de estas oficinas. En el comienzo, año 2005, la cifra era de 62, alcanzando en el año 2015 un total de 631 oficinas de empleo en todo el país. La autora determina que mientras en el período 2005-2013 el promedio anual de instalación de oficinas era de 63, en la restante etapa comprendida entre el año 2013 y 2015, fue tan solo de 31 oficinas. Un segundo aspecto problemático es la característica problemática de la relación entre el nivel nacional y el municipal de gobierno. Esta tensión es resultado de divergencias respecto a los acuerdos firmados, el devenir de la asistencia económica del ministerio hacia los municipios (en donde el factor político es preponderante), los perfiles de los técnicos a cargo de las oficinas, son causales que hacen a esta relación lo suficientemente compleja. Tercero y vinculado a esto último, en ocasiones los funcionarios municipales asignados a las OE además de las tareas que les corresponden por estar asignados a ese lugar, deben asumir otras actividades del municipio. La falta de perfiles y/o un número suficiente de éstos a disposición han sido otros de los problemas a resolver. Como ocurre en el caso uruguayo, la intermediación laboral es un tema reciente en la agenda de los gobiernos de los países en desarrollo. Esto repercute en varios problemas y algunos logros en el largo proceso de poder afianzar este tipo de políticas y esto, sin dejar de lado el componente electoral y los cambios que éste produce en la realidad de cada país.

4.3 La política laboral en los gobiernos de Vázquez y Mujica

Más allá de la continuidad en términos generales de las políticas públicas laborales entre las administraciones de Vázquez y Mujica, ambas se diferenciaron en los contextos en que se desarrollaron. El período vazquista, estuvo sujeto a la urgencia de reconstruir el sistema de relaciones laborales que se encontraba en un proceso de deterioro desde hacía décadas. En cambio, la época mujiquista, priorizó el mantenimiento de las políticas de la gestión anterior (más allá de los reclamos de avanzar sobre estas reformas por parte de algunos sectores del FA y del PIT-CNT). Ambas gestiones permitieron construir los cimientos de un nuevo modelo de relaciones laborales en Uruguay, que tiene como rasgos identitarios como planteábamos anteriormente, la recuperación de algunas instituciones laborales históricas del país, junto con iniciativas innovadoras y que responden a un mercado de trabajo que fue mutando con el transcurso del tiempo.

El investigador uruguayo Fabián Carracedo, traza las principales diferencias en materia de política laboral que tuvieron entre sí los dos primeros gobiernos frenteamplistas:

(...) el gran trabajo que tuvo que hacer Tabaré (Vázquez) fue (...) volver a convocar a los Consejo de Salarios, reglamentar o arreglar el tema del decreto de ocupaciones, poner en andamiaje todo lo que era el sistema de regulación, institucionalizar el Ministerio de Trabajo porque (...) no había un lugar físico donde realizar o llevar adelante los Consejos de Salarios, contratación de personal, abogados para llevar como mediadores en la negociación, la Inspección de Trabajo, crear la Dirección de Seguridad Social²⁸.

Prosigue:

A Tabaré (Vázquez) le tocó la época de reformas y a Mujica asentarlas. Porque incluso, la Ley de Negociación Colectiva del sector privado y del público fue (...) en los últimos años de gobierno de Tabaré. Entonces el trabajo de Mujica fue asentar esa reinstitucionalidad. Darle un andamiaje, pero al mismo tiempo aceptarlo y que vaya funcionando (...).

De estas afirmaciones, confirmamos nuestro análisis respecto a las diferencias entre ambas gestiones en materia laboral, donde tenemos a la primera administración vazquista asumiendo el desafío de las principales reformas laborales y la continuación con Mujica, teniendo como premisa la consolidación de lo actuado en los primeros cinco años.

²⁸ Las entrevistas citadas en esta investigación fueron realizadas de manera presencial por quién suscribe, en la ciudad de Montevideo, durante el segundo semestre del año 2016. Lic. en Ciencia Política (FCS-UdelaR), Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Algunas iniciativas de los gobiernos del FA en el tema laboral, no estuvieron exentas de contradicciones. Por ejemplo, lo que ocurrió con la ley de libertad (“fuero”) sindical; una medida inédita para el movimiento obrero en la defensa de sus derechos a organizarse. La norma resuelve que cualquier trabajador despedido o discriminado por motivos sindicales está en condiciones de pedir su reincorporación. Uruguay en su momento, había sido observado por la OIT por la ausencia de normas que protegieran la actividad sindical. Mientras que esa ley fue una importante conquista para los trabajadores, por otro lado, el Poder Ejecutivo decretó que el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, está facultado a desalojar los lugares de trabajo ocupados por los trabajadores como medida de conflicto. Otra polémica decisión de Vázquez fue el veto a una ley que regulaba los accidentes laborales rumbo al lugar de trabajo. Este argumentó que la aprobación de dicha norma traería aparejado la suba de los seguros y problemas para inspeccionar dichos accidentes.

De aquí en más caracterizaremos las administraciones de Tabaré Vázquez y de Mujica en relación a las principales orientaciones que tuvo la política laboral de cada gobierno. Este camino nos servirá para contextualizar lo actuado en materia laboral, a fin de profundizar nuestro análisis de los casos escogidos, en el capítulo siguiente.

4.3.1 La administración de Tabaré Vázquez

Hacíamos referencia a que la mayor parte de la producción legislativa sobre cuestiones del trabajo se llevó a cabo durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez. Además de las leyes mencionadas, se dictaron otras normas que, aunque cobraron menor visibilidad también pueden considerarse como transformadoras. Podemos destacar lo acontecido con las leyes n°18.099 (2007) y 18.251 (2008) que regulan la “descentralización empresarial”. Por sus objetivos las podemos encuadrar como normas que asignan la responsabilidad última al empresario en situaciones de perjuicio para los trabajadores tercerizados que éste cuente en su plantilla, a través de contrataciones realizadas con subcontratistas o intermediarios. Al respecto, estas leyes establecen que el empresario deberá responder en forma subsidiaria o solidaria por las obligaciones laborales generadas por su vínculo con estos trabajadores tercerizados, incluyendo los aportes a la seguridad social, y lo que atañe a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Otras normas de relevancia fueron aquellas dirigidas a dos actividades históricamente postergadas: el trabajo doméstico y el rural. Respecto al primero, se sancionó la ley n°18.605 (2007) que regula, entre otros aspectos, el descanso semanal, el despido y las licencias. El descanso semanal se fijó en 36 horas ininterrumpidas, incluyendo el día domingo completo, quedando el resto de las horas a acordar en el resto de la semana. El derecho a la indemnización por despido corresponde desde los 90 días corridos de haberse iniciado el vínculo laboral, sin distinciones entre la condición de trabajador mensual o jornalero. Mientras se asigna una licencia anual remunerada de veinte días como mínimo.

En el caso de los trabajadores rurales, lograron con la ley n°18.441 (2008) varias de sus históricas reivindicaciones. La más destacada fue, lograr la jornada laboral de ocho horas diarias. En 1915, debido a las presiones de las corporaciones representantes de las patronales rurales, estos trabajadores habían sido relegados de este derecho, por lo que casi cien años después lo obtuvieron. La jornada semanal laboral, no podrá superar las 48 horas por cada seis días de trabajo, siendo ésta otra conquista por parte de los trabajadores de este sector (ICD PIT-CNT, 2015).

Entre la profusa actividad legislativa iniciada con el FA en el gobierno, una de las medidas que generó mayor conflictividad con el actor empresarial fue la aprobación de la conocida como “Ley de Responsabilidad Penal Empresarial”, n°19.196 del año 2014. Esta ley sancionada durante el período de gobierno de Mujica, hace penalmente responsable al empleador que por no cumplir con la normativa de seguridad laboral ponga en riesgo la integridad del trabajador en el ejercicio habitual de sus tareas. La norma, propuesta por el diputado Luis Puig (Partido por la Victoria del Pueblo-PVP- y ex dirigente del Sindicato del Gas), contó entre sus principales defensores al Secretario General del Sindicato Único de la Construcción y Anexos (SUNCA) y dirigente del PCU, Oscar Andrade²⁹. Esto da muestras claras del papel destacado que tuvo la dirigencia sindical en la aprobación del mencionado proyecto de ley.

Esta ley aprobada en 2014, no logró captar el apoyo de los partidos opositores en ninguna de las instancias legislativas. Desde su origen en la Comisión de Legislación de Trabajo, pasando por el debate en ambas cámaras legislativas, la ley fue aprobada sólo

²⁹ Además de su militancia sindical en el SUNCA como Secretario General, Andrade fue elegido en las elecciones nacionales de 2014 como Diputado por el Departamento de Montevideo por el PCU-FA. Al tiempo de asumir su banca, renunció a pedido de su sindicato para participar en las negociaciones en los CC.SS.

con los votos del FA. Consumado el trámite parlamentario, la oposición partidaria en ese momento definió como estrategia para rechazar dicha ley, la acusación de una supuesta inconstitucionalidad. Este planteo llegó para fines de 2015 a la Suprema Corte de Justicia (SCJ), la cual desestimó el pedido de inconstitucionalidad de la norma. A pesar del dictamen de los miembros de la SCJ, continuó la discusión entre defensores y opositores de esta ley, pero el debate se trasladó a los efectos que tuvo su implementación. Ambas posturas coincidieron en que los accidentes de trabajo disminuyeron este último tiempo, pero se enfrentaron en los motivos del porqué sucedió esto. El Banco de Seguros del Estado (BSE) registró entre 2013 y 2015, una reducción del 21,37% de los accidentes de trabajo, y al interior de los sectores, la mayor reducción ocurrió en la construcción con una baja del 34% en 2015 y 46,9% en el 2016³⁰. Mientras que desde el PIT-CNT se argumentó que la disminución fue consecuencia de implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial, desde las cámaras empresariales, como por ejemplo la Cámara de la Construcción, se esgrimió que ello fue resultado de la caída de actividad del sector y las instancias previas de diálogo entre trabajadores y empresarios en las comisiones de seguridad y salud laboral en los lugares de trabajo³¹. Este caso así como lo actuado sobre el trabajo doméstico y rural, pueden ser definidos de acuerdo a nuestra tipología planteada, como estrategias de “innovación” en materia laboral por parte de los gobiernos del FA; al igual que el programa CePE que analizaremos en el siguiente capítulo.

4.3.2 La administración de Mujica

Decíamos anteriormente que los gobiernos de Vázquez y Mujica tenían diferencias y también coincidencias en lo referido al sistema de relaciones laborales. Ya explicitados los de Vázquez líneas arriba, debemos remarcar las principales características del período mujiquista. Este último, estuvo guiado por el objetivo político de mantener las conquistas alcanzadas los cinco años anteriores y así, poder darle continuidad a este nuevo modelo de relaciones laborales. Un modelo que en esos diez años:

³⁰ El BSE es la empresa aseguradora estatal fundada en 1911. En la actualidad concentra más de la mitad del mercado en competencia con el sector privado asegurador: <https://www.bse.com.uy/inicio>

³¹ Ver: <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/el-peso-de-la-ley/#> (La Diaria, 18/11/2017). Previamente a la aprobación de esta ley, a través del Decreto 291/2007 se reglamentó el Convenio sobre seguridad social y salud de los trabajadores de la OIT (n°155, 1981). El gobierno uruguayo lo había ratificado en 1988 pero por presiones empresariales y falta de voluntad política no había sido reglamentado.

(...) ha ido de la mercantilización de las relaciones laborales a una mayor regulación estatal y, en consecuencia, de la descentralización de la negociación colectiva a su centralización, con el Estado como institución coordinadora de la acción colectiva del movimiento sindical y de las cámaras empresariales (Carracedo y Senatore; 2016: 17).

El gobierno de Mujica tuvo que lidiar con un crecimiento de la hostilidad por parte de las cámaras empresariales y sus portavoces en la dirigencia política, fundamentalmente en torno a la implementación de los CC.SS. Este conflicto llegó a su punto máximo de confrontación con la denuncia realizada en 2009 por parte de los empresarios ante la OIT por el modelo de negociación colectiva puesto en práctica por el gobierno³². La denuncia excede la crítica puntual a los CC.SS. como instrumento de negociación tripartita y cuestiona otras iniciativas como son la fijación del criterio de ultraactividad y la norma de Fuero Sindical. La defensa de sus intereses corporativos y de los principios ideológicos de los integrantes de las principales asociaciones empresariales, en una clara oposición a los del FA, serán una constante que incluso permanece en la actualidad con la tercera administración de gobierno³³.

Mujica en su gestión tuvo que asumir el desafío de continuar con los CC.SS. pero con el nuevo formato adquirido a fines del período anterior con la sanción de la ley n°18.566 de regulación de la negociación colectiva en el sector privado. Un tema que acaparó buena parte de esta administración de gobierno. Además de los cambios que introdujo esta norma, el nuevo gobierno debía honrar el compromiso asumido con el PIT-CNT de recuperar el SMN en términos reales, a los valores previos a la crisis del año 2002. Junto con esta medida, que favoreció a los trabajadores con los salarios más deprimidos de la economía, se promovieron instrumentos para favorecer a este último grupo atravesado por diversas problemáticas en el acceso y permanencia en el mercado de trabajo y que tuvo en el fortalecimiento del INEFOP una muestra del compromiso para su resolución.

En el plano legislativo se continuó a buen ritmo de producción de normas laborales. Mientras que en el período de Vázquez se aprobaron leyes en un cierto punto “fundacionales” por la importancia del contenido de las mismas y que contribuyeron a cimentar el nuevo modelo de relaciones laborales, la segunda administración pudo

³² Por más información sobre la evolución de este conflicto: <https://www.elobservador.com.uy/camaras-empresariales-reactivan-queja-la-oit-ley-negociacion-colectiva-n1023873> (El Observador, 30/1/2017). Además: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/5/empresarios-decidieron-no-presentar-queja-ante-oit-por-ley-de-negociacion-colectiva/> (La Diaria, 3/5/2017).

³³ Ver: <https://www.elpais.com.uy/informacion/vez-tapete-queja-oit.html> (El País, 6/4/2017).

avanzar sobre cuestiones más específicas que habían quedado pendientes en lo laboral. Estos fueron los casos de la ley que cambia el monto del subsidio por enfermedad (ley n°18.725), la incorporación al Seguro Nacional de Salud de los jubilados y pensionistas que estaban sin cobertura (ley n°18.731), el subsidio maternal y paternal (ley n°19.161) y la norma que versa sobre la no discriminación a la población afrodescendiente (ley n°19.122). Estas leyes, junto a la analizada anteriormente sobre la responsabilidad penal de los empresarios, son una muestra de los avances legislativos en la gestión mujiquista. Carracedo y Senatore (2016) mencionan además los resultados en los avances sobre las condiciones de trabajo y medio ambiente, la reglamentación del estatuto del trabajador rural y del funcionario público, así como la disposición que prohíbe al empresario la solicitud de un test de embarazo como requisito previo para acceder a un empleo.

El criterio fijado por el Ejecutivo de la época de condicionar la política salarial a los objetivos en materia de precios y fiscal, tuvo como resultado que los incrementos de los salarios fueran en un porcentaje menor a lo que podrían esperar los actores interesados. La afirmación anterior es una de las críticas que realiza Notaro (2011) sobre la política económica de esta administración en los primeros años, ya que a su entender el Ejecutivo a pesar de contar con la nueva ley que regulaba la negociación colectiva que le permitía un papel más activo como mediador entre el empresariado y los trabajadores, se limitó a fijar “lineamientos salariales” que dieron “luz verde” a la opinión de otros agentes políticos y económicos. El autor plantea además y relacionado con los incrementos salariales resultantes de las negociaciones, que las proyecciones inflacionarias y de crecimiento del PBI brindadas por el MEF fueron erróneas y tendieron a la baja por lo que las cifras alcanzadas estaban subestimadas en comparación a lo que ocurrió verdaderamente con los indicadores de la economía.

4.3.3 Articulaciones con el mundo sindical y prioridades de la política laboral

En el primer período frenteamplista fue donde más transformaciones se realizaron en las políticas públicas laborales; a nuestro entender ello estuvo motivado por la coyuntura política y social de ese momento. Se requería de cambios inmediatos ante una ciudadanía que había decidido por primera vez en la historia del país darle una oportunidad a un partido de izquierda para gobernar el país. Los cambios estaban determinados por la urgencia de la situación social y económica pero también

lógicamente, por una mirada distinta desde la fuerza política recién asumida sobre cómo debe actuar el Estado en el sistema de relaciones laborales.

Los cambios impuestos por el FA en el ámbito laboral además del respaldo político de su propio partido, necesitaron el apoyo de las distintas organizaciones sociales representantes de los intereses de los trabajadores. Por los intereses en juego en esta disputa histórica entre capital y trabajo y por su propia historia, el PIT-CNT se destacaba por sobre el resto. Este es uno de los rasgos distintivos de los gobiernos socialdemocráticos: la imprescindible cooperación de éstos últimos con los sindicatos para poder consolidar los cambios más trascendentales en el mundo del trabajo. Junto con la participación de dirigentes sindicales asumiendo tareas de gobierno, una característica que se ha mantenido hasta la actualidad, es el papel del PIT-CNT como actor “moderador” de las expectativas de los trabajadores frente al gobierno.

Con relación al párrafo anterior, desde sus comienzos en el ejercicio del gobierno nacional el FA les otorgó un lugar destacado en la conformación de sus equipos de gobierno a los representantes del PIT-CNT. Una estrategia que ya había sido puesta en práctica a través de las experiencias en la Intendencia de Montevideo desde el año 1990 y que se retomó en el plano nacional, particularmente con las autoridades designadas para el MTSS. Vázquez en su primer período como Presidente de la República nombró a Jorge Bruni como subsecretario de ese ministerio, un destacado asesor del PIT-CNT en cuestiones de seguridad social. Además, fue designado como director de la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) y ocupando luego unos meses la titularidad de la cartera laboral, Julio Baráibar. Vázquez también nombre en este caso al frente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE) al ex dirigente de la Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte (UNOTT), Víctor Rossi.

José Mujica designó a Eduardo Brenta como ministro del MTSS y al ex dirigente de la Federación Uruguaya de la Salud (FUS), Enrique Pintado, como titular del MTOPE. Está el caso de Eduardo Pereyra, nombrado como director de la DINAE, el cual fue dirigente de la Unión de Trabajadores de CUTCSA (perteneciente a UNOTT). A modo ilustrativo de la importancia y vigencia de las relaciones entre el PIT-CNT y el FA, nombramos sólo algunos casos de ex dirigentes sindicales que han ocupado cargos

gubernamentales desde el año 2005. Esta característica se mantiene hoy en día con el tercer mandato frenteamplista³⁴.

Otra característica de la política laboral desde el 2005 fue el incremento de iniciativas para el abordaje de problemáticas específicas de los principales grupos vulnerables en términos de acceso al mercado de trabajo en Uruguay. De acuerdo a Eduardo Brenta:

En el período nuestro pusimos el acento en dos o tres aspectos, uno: incorporación de la mujer al mercado de trabajo, todavía en Uruguay hay un déficit de ese aspecto importante, y eso lo enlazamos digamos con lo que fueron los primeros pasos del Sistema Nacional de Cuidados. En ese sentido hicimos un convenio con el INAU por ejemplo, para tratar en el marco de los convenios colectivos que las empresas tuvieran entre el menú de elementos a acordar la posibilidad de que ese convenio con el INAU lograra una extensión del horario de atención de los Centros CAIF³⁵. Y así fuera útil para aquella trabajadora que trabajaba ocho horas, pero tenía un CAIF de 4 horas. Esta experiencia se trabajó con bastante fuerza en sectores muy feminizados³⁶.

Relacionada a la intención manifiesta por parte del ex-ministro sobre compatibilizar los cuidados con el trabajo:

(...) logramos una de las leyes más importantes que fue la Ley de Extensión de Licencia por Maternidad, que incluyó un período de Licencia Parental que esto me parece, es una de las cosas más novedosas (...) también trabajamos el tema de lactancia (...) la inauguración de salas de lactancia que se fueron replicando en distintos organismos públicos.

Otro de nuestros entrevistados, Daniel Olesker agrega sobre este tema:

(...) el Sistema de Cuidados puede ser una alternativa, generar sistemas de cuidadores barriales. Los empleos de proximidad que llaman algunos (...). La utilización (para) mujeres jóvenes en este segmento del desempleo estructural podría ser (una posibilidad laboral para las personas en vulnerabilidad)³⁷.

En algunos de los entrevistados, se manifestó una cierta intención por parte del gobierno, de beneficiar la recuperación del sistema de negociación colectiva por sobre el fortalecimiento de las políticas de empleo en los diez años de gestión que analizamos.

Uno de éstos, es Eduardo Pereyra, quien manifestó:

34 Ver: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/1/en-asamblea-permanente/> (La Diaria, 7/1/2015).

35 Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

36 El Sr. Brenta fue reelegido por la Vertiente Artiguista (VA-FA) como Representante Nacional para el Departamento de Montevideo en el período 2010-2015. Dejó su banca para asumir el cargo de Ministro de Trabajo y Seguridad, función que ocupa desde el 1° de marzo de 2010 hasta el 30 de diciembre de 2013. Por más información: <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/equipo-de-gobierno/autoridad/eduardo-brenta>

37 El Ec. Daniel Olesker (Partido Socialista), fue Ministro de Salud Pública desde el 1° de marzo de 2010 hasta el 19 de julio de 2011. Luego Mujica lo designa como MIDES, cargo que ocupa desde el 20 de julio de 2011 hasta el 28 de febrero de 2015. Por más información: <http://fcea.edu.uy/noticias-biblioteca/academicos-destacados-2/1794-daniel-olesker.html>

(...) las políticas de empleo en el Uruguay han tenido un problema que es que han quedado a veces soslayadas por la importancia de la negociación colectiva y de otras áreas de la política que son muy fuertes y que se comen toda la visibilidad. (...). Cuando hay desaceleración es cuando todo el mundo empieza a mirar un poquito más que pasa en el mercado de trabajo, pero cuando hay crecimiento económico, tasa baja de desempleo, el empleo no estaba en la agenda entonces es difícil, porque los presupuestos siempre fueron acotados, entonces ¿cómo hago yo para sacarle a la negociación colectiva, la Inspección y ponerlo acá? (...) para el éxito o el fracaso en términos políticos es absolutamente fundamental la política laboral. Si los trabajadores, los sindicatos sienten que perdieron, estamos muertos³⁸.

En esa misma línea argumentativa, el especialista entrevistado de la OIT/CINTERFOR, afirma:

Bonomi, claramente fue un Ministro que vino con un mandato muy claro, en el sentido de restituir los temas de los Consejos de Salarios (...), y sacó para adelante la Ley de Libertad Sindical. Creo que básicamente eran los objetivos, con eso cumplió básicamente lo que se había colocado como meta de su gestión. Mi impresión (...) es que la importancia de lo que eran los temas DINA, los temas empleo, específicamente las políticas activas de empleo, tenían un carácter marginal secundario.

Ambos entrevistados comparten el diagnóstico: al menos en una primera etapa, la reconstrucción del sistema de negociación colectiva recogió las mayores atenciones por parte de las autoridades gubernamental, una idea que retomaremos en el siguiente capítulo para la diferenciación de las dos administraciones que comprenden nuestro estudio.

Entendemos que la decisión de recuperar por parte del gobierno a los CC.SS. convirtió a este ámbito como el principal espacio de disputa entre los actores del trabajo y por esto, es el que más atención ha captado tanto de los dirigentes de todo el espectro político como de los especialistas en el tema.

Sin embargo, no por ello debe dejarse de lado la importancia que tuvo también el despliegue de otras estrategias en materia de política laboral, orientadas a aquellos sectores no alcanzados por la negociación colectiva, por encontrarse por fuera de la relación asalariada formal, bien sea por su condición de trabajadores precarios o por encontrarse desempleados. En este punto es donde las políticas activas han cobrado mayor relevancia y, específicamente en lo que atañe a la creación de los Centros Públicos de Empleo, caso que tomaremos para nuestro análisis en el siguiente capítulo.

³⁸ El Sr. Eduardo Pereyra (Movimiento Cambio Frenteamplista) es Director Nacional de Empleo desde el 1° de marzo de 2010 hasta la actualidad. Además, ejerce el cargo de Director General del INEFOP a partir de marzo de 2015.

4.4 Consideraciones preliminares

La síntesis realizada en este capítulo nos permite concluir que las bases del nuevo modelo de relaciones laborales en Uruguay, a partir del 2005 se fundamentaron en las siguientes iniciativas: a) el reposicionamiento del MTSS al interior de la estructura estatal, retomando su papel rector de las políticas laborales y en coordinación con otras agencias estatales involucradas en el tema; b) la convocatoria luego de quince años, a los CC.SS. en una versión más abarcativa de éstos al incluir a los trabajadores públicos, trabajadores domésticos y los rurales; c) la recuperación salarial de los trabajadores, particularmente para los sectores más vulnerables y d) la importante producción legislativa dirigida a proteger los derechos de los trabajadores. Con respecto a esto último, el gobierno frentista se desmarca de una tradición histórica del derecho laboral uruguayo que defendía el abstencionismo del actor gubernamental sobre las relaciones colectivas del trabajo. Paradójicamente fue la izquierda partidaria quien modificó esta tradición a través, por ejemplo, de la sanción de leyes que regularon las ocupaciones de los lugares de trabajo (decreto n°165 del 2006), la ley n°17.940 (2006) de protección de fuero sindical y las referidas a los CC.SS.: la n°18.508 (2009), que regula la negociación colectiva para los trabajadores públicos y la n°18.566 (2009) correspondiente a los privados (Carracedo y Senatore, 2016).

Para Notaro, desde el año 2005:

(...) surgió un nuevo sistema de relaciones laborales, en los distintos aspectos, que yo considero como elementos de este sistema (...) de este proceso de negociación surgieron nuevas instituciones como el Consejo Superior de Salarios (...), luego la convocatoria a los trabajadores rurales (...) a los trabajadores del sector público (...) La incorporación de las trabajadoras del servicio doméstico, de modo que al cabo de esos cinco años, todos los trabajadores asalariados del país tenían una cobertura de un Consejo de Salario, y por lo tanto el acceso a la fijación de un salario mínimo, por grupo de actividad económica y por categoría³⁹.

A la par del proceso de reconstrucción del sistema de relaciones del trabajo “clásico”, las últimas décadas en el país representaron también un cambio de escenario en el mundo del trabajo caracterizado por un importante número de trabajadores subempleados y desempleados, un incremento de la informalidad y la vulnerabilidad laboral de jóvenes, mujeres y personas con un bajo nivel educativo como cuellos de botella del mercado de trabajo. A pesar del ascenso en América del Sur particularmente,

³⁹ Economista y Contador (FCEA-UdelaR). Investigador y ex Director del Instituto de Economía (IECON-FCEA), miembro de la Fundación Vivián Trías e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), de Uruguay.

de gobiernos progresistas los cuales dieron esperanzas de una mejoría en el bienestar general de los países, muchos de estos problemas permanecieron.

En un ámbito en donde el actor privado se ha erigido como el principal referente a través de las consultoras, las agencias de “colocación” y de empleos temporarios, los SPE deben salir a disputar el espacio de la búsqueda de trabajo, pero con otra lógica a este tipo de iniciativas particulares. Además de la mirada puesta en la dimensión de lo local, debe priorizar colectivos que habitualmente quedan excluidos de las agencias privadas y que coinciden con los grupos que hacíamos mención por su condición de su mayor vulnerabilidad en la inserción en un empleo. Para lograr un buen funcionamiento de los SPE es fundamental alcanzar un buen grado de coordinación con el resto de las instituciones estatales con las que se comparte tareas similares. Más aún, cuando estos grupos previamente a la instancia de presentarse a un CePE, han acumulado experiencias de todo tipo en otros programas sociolaborales, como ocurre a través del Ministerio de Desarrollo Social.

Los cambios en los SPE de los países latinoamericanos deben tener en cuenta elementos como la “competencia” en el campo de la intermediación laboral con las agencias privadas de colocación, más allá de que éstas cuenten con una mayor presencia y legitimidad en los sectores que demandan empleos de mayor calificación. Luego, los altos índices de informalidad concentrados en los sectores medios y bajos de la población hacen imprescindible para la captación de éstos un abordaje integral de la intermediación laboral que tenga en cuenta las particularidades de estos grupos para acceder al mercado formal de trabajo. Los SPE parten de un supuesto contrario a lo que históricamente han propuesto desde la tradición neoclásica: el mercado de trabajo a diferencia de otros espacios de intercambio, se caracteriza por presentar claroscuros en su accionar, lo que podemos entender como “fallas de mercado”. Una de las debilidades que presenta aquel mercado es la inequidad en términos de acceso a la información disponible entre los distintos actores que intervienen en éste. El SPE debe garantizar el acceso ecuánime de la información que se produce en el mercado de trabajo y de esta manera, contribuye a que tanto el trabajador como el empresario puedan conocer fehacientemente que está ocurriendo con la oferta y también con la demanda de empleo.

Sobre estas problemáticas nos centraremos en el próximo capítulo, a partir del análisis de dos casos de estrategia política que hemos considerado como representativos

de las orientaciones que ha tomado el FA en materia laboral: una de “restauración con cambios” y otra de carácter “innovador”.

5 Entre la “restauración con cambios” y la “innovación”: las estrategias de la política laboral del FA

En el capítulo anterior hicimos referencia a que los cambios más trascendentales en la política laboral del FA se concentraron en el primer período de su gobierno. Fue allí donde, entre otras medidas también significativas, se retomaron las convocatorias a los CC.SS., a los cuales se incorporaron las actividades agropecuarias y los trabajadores del sector público. De ahí que la restauración de esta institución estuvo acompañada de algunos cambios como han sido la incorporación a la negociación de los sectores mencionados.

Asimismo, y por fuera del sistema de negociación colectiva, el gobierno del FA avanzó también en otras formas de intervención sobre las problemáticas laborales, desde el despliegue de estrategias más “novedosas” en el marco de las llamadas políticas activas de empleo. Entre ellas, el programa CePE, es una de las iniciativas que mayor repercusión ha tenido a nivel nacional y gubernamental.

En esta tesis hemos tomado estos dos casos –los CC.SS. y los CePE- como objeto de nuestro análisis, en tanto consideramos que ellos representan dos estrategias diferentes de intervención del Estado en relación a las políticas laborales y de empleo. Una, centrada en la regulación de las relaciones laborales “clásicas” (De la Garza, 2009) que apunta a la restauración de una institución tradicional de las negociaciones en la relación capital-trabajo. Otra, anclada en los nuevos paradigmas de intervención sobre el mundo del trabajo, busca atender las problemáticas de los sectores más vulnerables en materia de trabajo y empleo, por lo que se presenta como una estrategia innovadora en relación a las formas tradicionales que habían cobrado las políticas de empleo en las décadas precedentes.

El capítulo está destinado al análisis de los casos mencionados, a partir de dos categorías analíticas que hemos dado en denominar como “restauración con cambios” y otra como “innovadora” y que se proponen como herramientas para dar cuenta de las orientaciones que ha tomado la política laboral del Frente Amplio en el decenio de estudio.

De ahí que, en el primer apartado nos abocaremos al análisis de los CC.SS., partiendo de un recorrido histórico sobre el papel que ha tenido esta institución en el sistema de relaciones laborales uruguayo y centrándonos en el análisis de las tres dimensiones correspondientes a la categoría propuesta que desarrollamos en el apartado correspondiente.

En el segundo apartado del capítulo, nos detendremos en el análisis del programa CePE haciendo hincapié en los aspectos que determinaron que, a partir de nuestro planteo, podamos considerarla como una política innovadora. El análisis de los CePE, es contextualizado entre las distintas políticas de empleo que implementó el FA desde el año 2005, fundamentalmente a través de la labor de DINA. Los resultados de la implementación de esta política, y el debate de cómo debe ser evaluada, será otro tema que ponemos en consideración, en este quinto y último capítulo.

5.1 Estrategia política de “restauración con cambios”: los Consejos de Salarios

Al primer tipo de estrategias políticas la definimos como “restauración con cambios”. Con ello, en líneas generales nos referimos a la reconstrucción (entendiéndose como recuperación) de ciertas instituciones fundamentales del sistema de relaciones del trabajo con el rasgo distintivo de modificar determinadas características de sus antecedentes institucionales históricos. Este tipo de estrategia alude: a) a la creación o recuperación de una institución en el sector público; b) a la introducción de modificaciones de relevancia en la función del Estado a partir de esos cambios que trae consigo esa institución y c) la nueva institución creada o recuperada, mantiene características similares en su misión, objetivos y diseño institucional en relación a una institución anterior que intervenía en esa misma área de política pública.

5.1.1 Antecedentes históricos

El sistema de relaciones laborales en Uruguay surge en el marco de transformación del modelo económico imperante, suscitada a finales del siglo XIX en simultáneo a los cambios que se estaban gestando en buena parte de los países a escala mundial. De una economía basada fundamentalmente en el sector primario con un amplio predominio de la ganadería extensiva, lentamente comienza a asentarse un nuevo modelo con un mayor peso de la actividad industrial. En los primeros años del siglo XX y teniendo a Montevideo como capital y centro económico del país, el

movimiento obrero fue incrementando su importancia en número y construyendo su rol de portavoz privilegiado de los reclamos de los trabajadores por mejores condiciones laborales. Este proceso de organización de las clases trabajadoras también ocurrió en las cámaras empresariales y ganaderas que reaccionaron rápidamente a los inicios de una etapa histórica marcada por la conflictividad social.

La primera organización sindical surge en 1865 y fue la Sociedad Tipográfica; mientras que la primera central de trabajadores, fue creada en 1905 y se denominó como Federación Obrera Regional Uruguay (FORU), de tendencia anarquista. Hasta la creación en 1929 de la Confederación General de Trabajadores del Uruguay (CGTU) de ideología comunista, el anarquismo fue mayoritario en las organizaciones obreras. La importancia del comunismo al interior del sindicalismo uruguayo, encolumnado luego en el PCU (fundado en 1920), se mantiene vigente con el actual PIT-CNT.

En el caso de las organizaciones empresariales, las primeras fueron la Cámara de Comercio (1867), la Asociación Rural del Uruguay (1871) y la Unión Industrial Uruguaya, posteriormente denominada como Cámara de Industrias del Uruguay (1898). Estas tres cámaras permanecen activas en el presente.

Ante ese escenario, el Estado no podía estar ajeno y era necesario que actúe como regulador de las relaciones entre el capital y trabajo, con el fin de garantizar la paz social. Fruto de los principios ideológicos que predominaron en la mayoría del arco político a comienzos del siglo XX (en el período conocido como Batllismo), la legislación laboral tendió a proteger e intervenir a favor de los derechos de los trabajadores como una primera característica del modelo uruguayo⁴⁰. Un segundo rasgo, fue la postura abstencionista que tomó el Estado en materia de las relaciones colectivas de trabajo. Esta última característica lo diferenciará durante décadas del resto de los países latinoamericanos.

La crisis mundial de 1929, en Uruguay tuvo un desenlace político a favor de los sectores del capital: el Golpe de Estado de 1933 a cargo del Dr. Gabriel Terra, con apoyo de la Policía Nacional, el Ejército y la mayoría del PN. Bajo la gestión de Terra se eleva a rango constitucional con la reforma de 1934, la promoción y protección del

⁴⁰ Algunas de las principales leyes en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo: ley n° 5.350 sobre la jornada laboral de ocho horas (17/11/1915); ley n° 6.102 “de la silla” (10/7/1918); ley n° 6.874 de creación del régimen de pensiones a la vejez e invalidez (12/11/1919) y la ley n° 7.318 de descanso semanal (10/12/1920) (Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT, 2015).

trabajo (arts. n° 7, 53 y 54) y el derecho a la sindicalización y la huelga (art. n° 57). Recuperada la democracia luego del período 1938-1942 liderado por el Gral. Alfredo Baldomir como Presidente de la República, gradualmente la institucionalidad laboral recuperó su plena vigencia. En el inicio de su administración, se instaló una comisión parlamentaria con representantes de varios partidos con el objetivo primordial de analizar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores en ese momento. En 1939 se conocen los resultados de dicha investigación la cual dictamina sobre las malas condiciones que padecían los trabajadores y la necesidad de brindarles a estos mayores instrumentos de protección social. Se entiende que esta comisión investigadora pudo haber sido uno de los insumos que tomó el Presidente en ese período, el Dr. Juan Amézaga (1943-1947), para la posterior creación de los CC.SS. en 1943 (Midaglia et. al, 2017).

Previo a la creación de los CC.SS. existían tres instancias para la fijación del nivel de la remuneración salarial: a) la ley n° 9.675 (1937) que facultaba al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexos junto al Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay a vigilar el cumplimiento de los convenios colectivos alcanzados por los distintos sectores de actividad. En este caso, y a diferencia del modelo de CC.SS., la ley no obligaba a negociar por lo cual en los hechos la negociación estaba sujeta a la buena voluntad de las partes; b) la ley n° 9.910 (1940) que establecía la fijación de las remuneraciones de los trabajadores a domicilio a través de comisiones tripartitas y c) el Estado que, en situaciones de conflicto entre las partes podía asumir esta potestad.

Notaro delineó cuatro etapas del S.RR.LL. previas al triunfo del FA a fines de 2004. La primera etapa, transcurre desde 1943 hasta el 1968, y la denominó como “*La consolidación*”. La ley n° 10.449 (12/11/1943) establecía que los CC.SS. tenían como cometido fijar los salarios mínimos de los trabajadores pertenecientes a los sectores de actividad del comercio, industria y los servicios públicos brindados por privados, excluyendo así a los trabajadores públicos y estatales de la negociación colectiva. Los Consejos tenían carácter tripartito, contando con representantes del gobierno, trabajadores y empresariales. Estas dos últimas representaciones eran elegidas a través de elecciones con voto secreto de los afiliados a sus organizaciones. Los Consejos repercutieron fundamentalmente en primer lugar, sobre la organización del movimiento obrero a su interna y en segundo orden, como pasó a ser considerado por parte de los restantes actores del trabajo. Los sindicatos ganaron en legitimidad como portavoces de

los trabajadores frente al gobierno y empresarios, además de permitir espacios de cooperación entre actores históricamente enfrentados entre sí. Mientras que en la interna del mundo sindical, al perder relevancia el conflicto como única estrategia de defensa, usualmente practicadas por los anarquistas, adquirieron mayor centralidad las posturas más reformistas representadas por los sindicatos socialistas y comunistas. Esta etapa se cierra con el decreto de Pacheco Areco en 1968 que dictaminó la congelación de los precios y salarios y la creación de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) en lugar de los Consejos de Salarios.

Entre las décadas que transcurren entre 1940 y 1970 ocurrieron hechos a nivel nacional e internacional de gran relevancia por las consecuencias que trajeron éstos para la situación política y económica del país. La Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea contribuyeron indirectamente a un breve período de auge de la industria nacional, por la grave situación que estaban pasando los países involucrados en estos episodios bélicos. Esta efímera etapa industrialista no se logró sostener en el mediano plazo por parte de los gobiernos de la época, cada vez más dependientes de la asistencia internacional (fundamentalmente de parte del FMI) y finalmente desembocó en un agravamiento de la situación económica local. El contexto político internacional cada vez tenía mayor influencia en el acontecer del país; la Revolución Cubana y la “Guerra Fría” fundamentalmente, contribuyeron al incremento de la polarización y la conflictividad y al surgimiento de organizaciones como la guerrilla urbana Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) y grupos de extrema derecha como la Juventud Uruguaya de Pie (JUP). Todo esto en un marco de una feroz avanzada autoritaria gubernamental, principalmente a partir de la presidencia del colorado Jorge Pacheco Areco (1967-1972).

La segunda etapa se inicia en 1968 y finaliza en 1984 y se describió como la “*Centralización autoritaria y destrucción del S.RR.LL.*”. Las características de este período fueron resultado directo de la realidad política del país en aquel momento. Comienza en un gobierno democrático, devenido en autoritario, incluye a la última dictadura cívico-militar y finaliza con la restauración democrática de mediados de los 80’. En un contexto de una crisis económica aguda al menos hasta 1974, el movimiento obrero solo pudo atener a defenderse frente a la represión de la que fue víctima en todos esos años.

Para la izquierda, uno de los hechos políticos más trascendentales fue el Congreso del Pueblo de 1965, que desembocó en la conformación de la CNT en 1968 como única central obrera del país. Junto con la unificación del movimiento sindical, se alcanzó la unidad de la izquierda partidaria con la creación del FA en 1971, dando muestras de la cercanía de ambas organizaciones sociales y como concluyeron en períodos casi simultáneos la necesidad de estar juntos ante la ofensiva estatal. Poco tiempo después, este largo proceso de agotamiento del modelo económico y político del país llega a su punto máximo con el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973, dado por el presidente constitucional de la época por el PC, Sr. Juan María Bordaberry. Fueron doce años de represión, persecución y asesinatos de militantes sindicales y políticos opositores al régimen dictatorial.

En 1985 comienza la tercera fase definida como “*La restauración del tripartismo*”, que culminó con la decisión del Dr. Lacalle de retirar al gobierno de la negociación colectiva. La versión de los CC.SS. que se implementa con el Dr. Sanguinetti presentaba diferencias con respecto al modelo previo. Se instaura un nuevo órgano centralizado, denominado Consejo Superior de Salarios, responsable de la convocatoria a los Consejos de Salarios para el sector privado, a través de cada grupo de actividad económica establecido. Para el sector público, se conformaron espacios de negociación de carácter informal entre representantes del gobierno y de los sindicatos de empleados públicos. A diferencia de la ley de 1943, en esta nueva etapa de los Consejos los representantes de los trabajadores, así como de las patronales, fueron designados por el Poder Ejecutivo a consideración de las organizaciones involucradas y no mediante elecciones. La “normalización” del país, incluyó el regreso de la negociación colectiva, con un movimiento sindical urgido por años de postergación de sus reivindicaciones. Muchas de éstas se lograron plasmar en leyes durante este período: la n° 15.996 (17/11/1988), ley de horas extras; la n° 16.074 (10/11/1989), ley de modificación del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades de tipo profesional y la n° 16.101 (10/11/1989) que generaliza el derecho al salario vacacional.

La cuarta etapa, es la “*Desregulación y flexibilización laboral*”, desde 1992 hasta el año 2004. Ante el retiro del gobierno en los CC.SS., el número de convenios colectivos se redujo drásticamente y los reducidos espacios de negociación pasaron a ser bilaterales (trabajadores y patronos) y en el marco de la empresa. El sustento ideológico de esta medida consistía en que los acuerdos bilaterales permitirían que las empresas de

menor tamaño y por ende de productividad, podían acordar ajustes salariales en concordancia con las posibilidades reales de cada empresa. Como una disposición excepcional, el gobierno mantuvo su representación en el ámbito de la salud, en el transporte colectivo de pasajeros y en el sector de la construcción; actividades económicas en donde el Estado tiene un rol central en su promoción. Además, continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores del sector rural, así como el servicio doméstico.

La victoria del FA y su decisión de reinstaurar el modelo de negociación colectiva en el país, marcaron el comienzo de una nueva etapa que aún hoy, se mantiene vigente. Un nuevo modelo, heredero del espíritu de esa primera ley del año 1943, pero que supo interpretar los cambios ocurridos en los últimos años en el mercado de trabajo. Sumado al objetivo de las autoridades de extender la cobertura de la negociación colectiva a sectores que históricamente y por diversos motivos, habían sido relegados en la consideración de los dirigentes políticos de turno.

5.1.2 La recuperación de los Consejos de Salarios

La restauración de los CC.SS. simbolizó el compromiso por parte de la dirigencia del FA con el movimiento sindical, basado en la comunión de postulados ideológicos pero también con una buena parte de pragmatismo, en tanto ambas organizaciones han compartido dirigentes en distintas etapas históricas y más aún a partir de 2005. El FA promovió en ciertas áreas de la política laboral una estrategia que denominamos como “restauración con cambios”. Conscientes de la extensa tradición laboralista del país, la dirigencia frenteamplista no podía obviarla al menos en algunos ámbitos, por lo que notaremos así como ocurrió con los CC.SS., se recuperó ese modelo histórico ajustado a la nueva realidad, con las políticas de empleo y la creación del INEFOP.

La tipología que elaboramos respecto a la política laboral del FA a partir de 2005, tiene en los CC.SS. una evidencia de la noción de la estrategia de “restauración con cambios” del gobierno de la época. Recordemos las características que conforman nuestra propuesta teórica: a) el gobierno decide recuperar una institución, incluyendo esto a agencias, organismos, secretarías y otras diseños institucionales existentes, que cumple funciones propias del Estado y más allá de la figura legal que pueda tener (por ejemplo, a través de una persona pública no estatal); b) la restauración de esa institucionalidad provoca modificaciones en las prestaciones tradicionales del Estado, y

c) la entidad recuperada tiene rasgos en común (objetivos, diseño) con una institución anterior.

Nuestro análisis concluye que la decisión de recuperar la negociación colectiva tripartita, tomando como referencia la institución histórica de los CC.SS. es un ejemplo de esto. La decisión política por un lado y luego, la explicitación de ésta a través de la sanción, por ejemplo, de las normas n° 18.508 (2009), que reguló la negociación colectiva para los trabajadores públicos y la n° 18.566 (2009) para los trabajadores privados, son una muestra de esa decisión de recuperar el tradicional modelo de negociación colectiva del país.

Comentado el primer punto de nuestro concepto, pasamos al segundo ítem: entendemos que el Estado a través de la incorporación de los trabajadores públicos así como los trabajadores pertenecientes a la actividad rural y del ámbito doméstico, amplía su cobertura y su protagonismo en el sistema de relaciones laborales uruguayo. Además de lo que ocurrió con el actor estatal, las otras dos partes también tuvieron cambios a su interna como en la relación con el resto del sistema.

El tercer punto, se aplica de la siguiente manera: el FA recuperó la negociación colectiva, a través de una institución histórica como los CC.SS., es decir, que no creó una nueva institución. Por lo anterior, podemos decir que tiene aspectos en común con el formato tradicional de negociación colectiva. Sin embargo, más allá de mantener el mismo nombre, el modelo progresista implementado tiene diferencias, en tanto alteró una tradición histórica del Derecho Laboral uruguayo al legislar (y por tanto, intervenir), sobre las relaciones colectivas del trabajo. Esto no significa que en el pasado no se hubiera legislado sobre el tema, pensemos que el sistema se inició en 1943 con la norma n° 10.449, sino que tenemos en esta nueva versión una postura más intervencionista sobre las relaciones laborales en esta materia.

Además del caso de los CC.SS., en el segundo apartado de este capítulo analizamos la creación del INEFOP como otro ejemplo de la estrategia de “restauración con cambios” en la política laboral frenteamplista. A continuación, analizaremos cada uno de los ítems de la categoría conceptual propuesta, aplicados al caso en cuestión.

5.1.2.1 La decisión política de recuperar los Consejos de Salarios

Desde nuestra perspectiva, la manifestación más evidente de la voluntad de recuperar la negociación colectiva fue a través de la aprobación de leyes que tenían

como objetivo el fortalecimiento del sistema de relaciones laborales (particularmente a futuro). La ley n° 18.566, que regula la negociación colectiva del sector privado, erigió el Consejo Superior Tripartito. Este órgano es el responsable de la coordinación y gobernanza de las relaciones laborales de dicho sector. Este Consejo está conformado por nueve delegados por el gobierno, seis delegados de los trabajadores y el mismo número para los empresarios⁴¹. Las atribuciones son: a) “expedirse en forma previa al establecimiento, la aplicación y la modificación del salario mínimo nacional y del que se determine para los sectores de actividad que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva; b) efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito; c) asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en caso de recursos administrativos dictados contra resoluciones referidas a diferencias ocasionadas por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita; d) considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita; e) estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales” (Méndez, Senatore y Traversa; 2009: 29). La negociación colectiva quedó estructurada en tres espacios determinados: un nivel macro, en modalidad tripartita en donde ubicamos a los Consejos de Salarios; un segundo nivel meso, en carácter bipartito y restringido al ámbito de la rama de actividad y un tercero, el denominado “micro”, acotado a los intercambios bipartitos en la empresa.

Otro de los cambios fue la legislación sobre la negociación colectiva en el sector público (ley n°18.508), ya que tradicionalmente se negociaba de manera informal entre los representantes del gobierno y las organizaciones sindicales de los trabajadores públicos. Los temas comprendidos en las negociaciones entre estos dos actores son:

a) las condiciones de trabajo, seguridad e higiene laboral; b) el diseño y la planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados en la función pública; c) la estructura de la carrera funcional; d) el sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización; e) las relaciones entre empleadores y funcionarios; f) las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes, y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación (Méndez, Senatore y Traversa; 2009: 31).

⁴¹ Esta conformación fue modificada a través de la Ley n° 19.027 (18/12/2012); manteniéndose la cantidad de representantes para trabajadores y empresarios, en cambio, los delegados del Poder Ejecutivo pasaron a ser seis en lugar de los nueve delegados que se establecía en la conformación original.

De manera similar a como se estructuraron los niveles de negociación en el sector privado, en el nivel superior público se configuró un órgano centralizado conocido como Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP); luego, un nivel intermedio denominado como “de rama o sectorial”, impulsado por las “mesas de negociación” y un tercer nivel (“de organismo”), con idéntica instrumentación que el anterior nivel. Este ámbito estará conformado por dos representantes del MEF, dos del MTSS, dos de la OPP, dos de la Oficina de Servicio Civil y ocho miembros de las organizaciones de los trabajadores públicos.

La recuperación de la negociación colectiva tripartita fue uno de los principales logros del progresismo en el período 2005-2015 y que sienta un precedente para cuando ocurra un cambio en el partido de gobierno.

5.1.2.2 La incorporación de trabajadores al sistema de negociación colectiva

Decíamos que la restauración de los CC.SS. modificó el accionar del Estado en las relaciones laborales al sumar nuevos grupos a la cobertura que brinda dicha herramienta de negociación colectiva. Pereyra valoró el reposicionamiento del Estado frente a la sociedad:

El avance en términos democráticos que tuvo el Uruguay del 2005 para acá (...) no hay otra referencia en torno a actualización de la sociedad en términos modernos. La negociación colectiva es como una cuestión muy clara, pero de ahí uno puede terminar con el otro extremo en la marihuana o en las cuestiones de la sociedad vinculadas al reconocimiento de colectivos diríamos como desfavorecidos u ocultos, la legalización del aborto, el matrimonio igualitario (...) la negociación colectiva con sus claroscuros, creo que incorporó a los derechos a miles de trabajadores que estaban por fuera de esta nueva posibilidad, ayudó a un mejor desarrollo del mercado interno y acompañó a este nuevo Estado de Bienestar.

El entrevistado pone en un mismo sitio a distintas concreciones que algunas de estas fueron comentadas en esta tesis, junto con el retorno de la negociación colectiva tripartita. Todas estas propuestas a la postre significaron el reconocimiento por parte del actor gubernamental de reivindicaciones históricas por parte de la sociedad organizada y que su concreción a la postre significó una mayor calidad democrática para el país.

Retomando la noción de “diálogo social” aplicada a lo laboral, citamos a Notaro que caracteriza la impronta que le dio el FA al MTSS en sus inicios:

Creo que el primer cambio, fue en el estilo que le imprimió al Ministerio de Trabajo, Bonomi y Baráibar, que fue un estilo de convocar a la negociación. Entonces de ese proceso que empezó en febrero de 2005, un mes antes de que asumiera Bonomi, y de ese intercambio con organizaciones sindicales y patronales,

se fueron haciendo distintas experiencias, a las que luego se les daba forma jurídica. A partir de ese proceso de diálogo, de negociación, venía el segundo cambio, que era el cambio institucional. Los cambios institucionales más evidentes, serían en primer lugar los que tienen que ver con la negociación colectiva.

De las afirmaciones de este investigador, podemos afirmar que la premisa de la negociación entre los actores del trabajo fue un objetivo que se marcó por la gestión frentista, incluso antes de la asunción. A través de este tipo de acuerdos, surgieron varias de las iniciativas aprobadas en materia laboral. Estas reuniones daban como resultados distintos proyectos, muchos de los cuales posteriormente tomaban una forma institucional, como ocurrió con los CC.SS. entre otras concreciones.

Se necesita de la buena voluntad para negociar de los tres actores para que los CC.SS. funcionen adecuadamente y no sea sólo una nueva instancia para el histórico conflicto entre capital y trabajo. Pucci, Nión y Ciapessoni (2012) consideran que los actores deben tener “valores compartidos” para de esta manera, lograr un correcto andamiaje del sistema de relaciones laborales. A su entender:

Quando hablamos de valores compartidos, no estamos planteando que los actores deben tener visiones ideológicas comunes, o propuestas políticas coincidentes. Por el contrario (deben tener) visiones comunes sobre la importancia del diálogo, los límites de los conflictos, el respeto por los compromisos” (Pucci, Nión y Ciapessoni; 2012: 187).

Quando analizamos la historia de las relaciones entre estos actores, el conflicto ha sido parte intrínseca de éstas, y la desconfianza entre ambas partes ha marcado el contexto de dicho vínculo. Probablemente los empresarios en el momento de negociar con los sindicatos, se sientan más respaldados si están los PP.TT. en el gobierno y por lo contrario, con el FA el recelo sea mayor, una racionalidad que también aplica el PIT-CNT pero a la inversa. Alcanza con analizar las implicancias de la denuncia ante la OIT por parte de los empresarios para comprender que los intereses políticos y económicos convergen en muchas ocasiones.

Sin embargo, en base a entrevistas realizadas a representantes del empresariado por parte de los últimos autores mencionados, éstos valoran positivamente que el retorno de la negociación colectiva les brindó legitimidad frente al resto del sistema político como también a la interna de sus respectivas cámaras. Los empresarios, con mayores dificultades que la contraparte sindical que tiene una fuerte tradición histórica de unidad programática, han fortalecido sus propias organizaciones a través de la realización de elecciones para elegir a sus representantes en los CC.SS. y sus propias

autoridades. Los representantes del empresariado tienen que enfrentarse a una doble lógica con relación al resto de sus pares: por un lado, requieren del respaldo de los demás empresarios para las rondas de los CC.SS., pero a su vez, éstos compiten entre sí por la propia actividad económica en la que están inmersos. A su vez, otro de los obstáculos para construir legitimidad ha sido la histórica dependencia del empresariado uruguayo hacia el Estado, basada más en una racionalidad de búsqueda de maximización de las ganancias en función de las relaciones privilegiadas con ciertos representantes del sistema político más que por consecuencia de un interés por modelos de mayor productividad.

¿Qué acontece con la contraparte de la negociación colectiva? Los sindicatos también tienen problemas de legitimidad, pero por razones distintas a las descritas anteriormente para el empresariado. Existen dos dimensiones analíticas respecto a los problemas de legitimidad que han surgido y se mantienen vigentes para el movimiento sindical: la primera, la fragmentación de la fuerza de trabajo ante fenómenos como la precarización y la informalidad que repercute en un mapa de demandas más heterogéneo y que ha traído problemas al sindicalismo tradicional para cobijar e interpretar a estas nuevas demandas surgidas de estos grupos. La segunda dimensión está relacionada directamente con un fenómeno reciente como es la “despolitización” del accionar sindical, esto es, la primacía de la reivindicación corporativa, por sobre las demandas más de corte político-ideológico. Esto se traduce en que algunos de los nuevos sindicatos surgidos con el progresismo en el gobierno y con los CC.SS. como “estímulo” para la organización de los trabajadores, adoptan un comportamiento más independiente de las organizaciones políticas (Pucci, Nión y Ciapessoni, 2012)⁴².

Ese Estado más presente en las relaciones laborales, también incluyó a los trabajadores y los empresarios en actividades no tradicionales, de acuerdo al análisis de Pereyra:

La participación de los sectores sociales en las misiones oficiales, eso es un antecedente que no existe en el país. Las misiones oficiales van acompañadas de representantes del PIT-CNT y representantes del sector empresarial, una lógica Estado por encima de diferencias, es muy bueno.

⁴² Respecto a los cambios en el sindicalismo uruguayo en los últimos veinte años, se publicó una investigación realizada por la Facultad de Psicología (UdelaR) denominada como “Organización y movimiento, central y convención”. Las principales definiciones de la investigación, son vertidas por los autores en la siguiente entrevista: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/una-investigacion-de-facultad-de-psicologia-aborda-los-principales-cambios-del-sindicalismo-uruguayo-de-los-ultimos-20-anos/> (La Diaria, 28/3/2017).

Otra mirada sobre los efectos de la negociación colectiva en la sindicalización, la brinda Notaro:

(...) hubo un cambio en el marco jurídico en los escenarios, un cambio en el actor sindical que se fortalece, tomando como indicadores el número de organizaciones sindicales y la instalación de organizaciones sindicales donde nunca habían existido. Uno de los casos más fuertes es el de los supermercados, con todo el comercio, las actividades agropecuarias.

Por lo tanto, el regreso de la negociación colectiva repercutió favorablemente en la organización interna de los sindicatos y también de las cámaras empresariales, a través de la necesidad de elegir representantes de sus espacios en los CC.SS.

5.1.2.3 El equilibrio entre la “no intervención” y la legislación como protección

Hemos planteado en el transcurso de este trabajo que el nuevo modelo de relaciones laborales implementado por el FA en el gobierno retomó la tradición de instituciones históricas como son los CC.SS. pero que, en simultáneo, logró introducir ciertas modificaciones a éstas que dan evidencia de una mirada propia respecto a estos temas. Respecto a esto, mencionamos la decisión de legislar sobre el modelo de negociación colectiva retomado en el 2005, y particularmente las implicancias de esa decisión sobre un sistema que desde sus orígenes funcionó más por la voluntad política de las partes que por un cuerpo normativo que las obligue.

Este rasgo del modelo histórico, según Hugo Barreto (2006), tuvo consecuencias incluso en la configuración del sindicalismo uruguayo hasta la actualidad. Los cimientos de ese “Estado Social”, surgido a través del liderazgo del Presidente Batlle y Ordóñez en el período histórico que luego se conoció como “Batllismo”, tuvo entre sus principales características un determinado respeto a las autonomías de las organizaciones representantes del mundo del trabajo. En una lógica diferente a fenómenos políticos posteriores como el Peronismo en Argentina o el caso del Varguismo en Brasil, los sindicatos se desarrollaron con un Estado que promovía su desarrollo, pero sin darles un lugar al interior de la estructura del gobierno y del partido predominante de esa época (Colorado).

La tradición autonomista del modelo de relaciones laborales uruguayo se sustentó en los siguientes motivos: 1) los primeros sindicatos eran anarquistas y con un marcado acento clasista en su discurso; 2) la ausencia de un movimiento obrero fuerte con vínculos políticos con algún partido con posibilidades de acceso al gobierno; 3) el comportamiento “dualista” del electorado, que votaba a candidatos de izquierda para sus

organizaciones obreras y en cambio, adhería a los PP.TT. en las elecciones nacionales (Solari, 1965; Errandonea y Costábile, 1969) y 4) el respaldo de un marco normativo internacional que protege derechos laborales esenciales como la negociación colectiva, la libertad sindical y el ejercicio de la huelga (Barreto, 2006). Como dijimos, con el ascenso del FA al gobierno nacional, esta tradición se modificó. La necesidad de actualizar el modelo de relaciones laborales ante la nueva realidad del país y del mundo así como una cierta precaución por posibles cambios futuros en lo político que puedan afectar los derechos de los trabajadores uruguayos pueden haber sido algunas de las razones para legislar sobre estas cuestiones.

Nos detenemos brevemente en el tercer punto de la caracterización histórica del modelo de relaciones laborales del país, ya que es un insumo para comprender el proceso de décadas que significó a la postre la primera victoria del FA en el año 2005. El “dualismo” evidenciaba un comportamiento de “lealtad dividida” por parte del elector: el trabajador respaldaba a los representantes de los partidos de izquierda para que dirijan su sindicato, en cambio en el momento de definir su voto para las elecciones nacionales optaba por acompañar mayoritariamente a los candidatos de los PP.TT. Este proceder por parte de la ciudadanía se mantuvo hasta fines de la década de 1950 cuando los partidos de izquierda y las organizaciones sindicales comenzaron a construir alianzas más amplias y así, junto con una creciente politización de la sociedad, comenzaron a incrementar su caudal de votos, dejando de lado su histórico papel de partidos residuales (“de ideas”) al interior del sistema político uruguayo. Este proceso histórico desembocó en la victoria del FA en las elecciones nacionales de octubre de 2004.

El Dr. Oscar Ermida, establece dos características de la legislación laboral uruguaya. La primera, es que la legislación es “asistemática, fragmentaria y puntual”, entendiéndose por esto que las normas no están insertas en un Código de Trabajo o una Ley General del Trabajo. La segunda característica y que se desprende la anterior, es que la legislación permite un importante margen para la creación doctrinal y de la jurisprudencia. En tanto: “al ser poco lo que está expresa y detalladamente previsto por la ley, es mucho lo que tienen que resolver los jueces, son muchas las lagunas a llenar por los tribunales, y es importante, también el papel que puede desarrollar la doctrina para darle materia prima y *knowhow* a esos jueces” (Ermida; 2008: 114).

En suma, en este tercer punto analizamos los cambios que significó en los CC.SS. (en lo legal y en lo simbólico) la incorporación vía legislativa de determinados grupos de trabajadores privados y de los funcionarios públicos, así como la estructura de los respectivos Consejos Superiores de cada sector. Por esto, afirmamos que a pesar de que los CC.SS. que comprende nuestra periodización son distintos a las versiones anteriores implementadas, mantuvo como objetivo central de su tarea la regulación de las relaciones que surgen entre los trabajadores y empresarios.

5.1.3 Las cifras de la negociación colectiva

Los Consejos de Salarios desde su reinstalación han mantenido un crecimiento gradual pero sostenido, si nos limitamos al indicador del número de unidades de negociación al interior de su estructura. Mientras que en el año 2006 el número de subgrupos era de 192, para el año 2015 la cifra se había incrementado a un total de 241 unidades, alcanzado a cubrir el número de casi 900.000 trabajadores. La quinta ronda de los CC.SS. (desarrollada entre 2012 y 2013) tuvo como resultados a tener en cuenta que el 86% de los acuerdos fueron alcanzados a través del consenso entre los representantes de los tres actores del trabajo y un segundo aspecto a valorar es la duración que se acordó para los convenios de tres años o más para el 87% de los casos, valorándose como un triunfo por parte del Ejecutivo ya que esto fue uno de los lineamientos sugeridos previos al inicio de las negociaciones (Araya y Lado, 2016). La sexta ronda se desarrolló entre 2015 y 2016, quedando fuera de nuestro período de análisis. Para fines de 2015, se habían alcanzado un 95% de los convenios por acuerdo de las tres partes y una duración de los convenios a tres años en un 80% del total de las negociaciones⁴³.

Es relevante mencionar que además de los acuerdos referidos estrictamente a lo salarial, los CC.SS. han avanzado en temas como los feriados pagos, licencias extraordinarias, entre otros y se destaca en particular, el interés por la temática de la salud ocupacional, lográndose que para la cuarta ronda de los CC.SS., el 40% de los convenios aludan a cuestiones relacionadas a dicha problemática.

⁴³ La séptima ronda, comenzará en el año 2018, teniendo como aspecto singular que se desarrollará durante el año preelectoral (las elecciones presidenciales y legislativas serán en el último trimestre de 2019), hecho que genera incertidumbre en todos los actores involucrados ya que no ocurre una situación similar desde 1985. Respecto a esta última ronda, es interesante los análisis realizados por los especialistas y voceros de las partes: <https://negocios.elpais.com.uy/ultima-ronda-salarial-retos.html> (El País, 8/10/2017) y <https://www.elobservador.com.uy/el-gobierno-espera-menor-suba-salarial-2018-baja-inflacion-n1089366> (El Observador, 26/6/2017).

5.2 Estrategia política “innovadora”: los Centros Públicos de Empleo

En este apartado proponemos un análisis en detalle de la política de los CePE, con miras a que la comprensión de su diseño e implementación nos permita contribuir a la caracterización de la experiencia del Frente Amplio durante los años que abarca el estudio. Al respecto, a lo largo de los capítulos anteriores hemos buscado aproximarnos a dar cuenta de cómo el gobierno del FA puede entenderse en términos de Lanzaro (2014) como un “gobierno socialdemocrático tardío”. Dentro de esta categoría conceptual, desde el comienzo de esta tesis priorizamos el relacionamiento entre el partido de izquierda y sus relaciones con el movimiento obrero organizado. Este es uno de los rasgos identitarios del FA como fuerza política desde sus orígenes y que se mantuvo desde su estreno como partido de gobierno. En este apartado, al interior del análisis de la política laboral progresista, ponemos el énfasis en las razones que nos permiten referirnos al CePE como una estrategia innovadora en materia de política laboral.

A nuestro entender lo innovador está dado por: a) su diseño institucional; b) el papel que se le otorga al Estado y c) legislar sobre un derecho o reivindicación que anteriormente no era reconocido y/o por el diseño de una política bajo esa misma premisa. Tal como mencionamos en la introducción de esta tesis, el proyecto político frenteamplista tuvo en la aprobación de numerosas normas su aspecto más transformador, así sucedió con políticas de empleo, las leyes de libertad y de licencia sindical, la de regulación del régimen de contratación por medio de tercerizaciones, la ampliación del seguro de desempleo para los mayores de cincuenta años, entre otras tantas normas.

Asimismo, en este apartado analizaremos el devenir institucional de las principales instituciones en materia de políticas de empleo de Uruguay: el binomio JUNAE-DINAE y el INEFOP. Éstas expresan etapas distintas de la evolución histórica de la institucionalidad del empleo del país, pero aun así tienen aspectos que comparten y que nos interesa analizar. La segunda institución, puede ser interpretada como un “nexo” entre las dos categorías analíticas propuestas y sus correspondientes ejemplos. Esto, a pesar de que la consideramos como una estrategia de “restauración con cambios” al igual que los CC.SS., el INEFOP comparte la temática del empleo con los CePE (a una escala mayor, lógicamente) y además, tiene participación en la implementación de este último.

El CePE es una política de empleo que tiene como cometido fundamental vincular a la oferta y a la demanda de trabajo. Podemos afirmar que tiene una marcada impronta orientada a fortalecer la relación entre la política pública y el territorio. De esta afirmación no debe deducirse que no existan otras políticas de empleo con similares características; sino que nuestra consideración por ésta en particular se sustenta además, en lo reciente de su implementación y en haber sido -como consecuencia de la transformación de la institucionalidad de las PAE desde el 2005-, una de las iniciativas más “desafiantes” a lo ejecutado hasta ese momento. La ampliación de las prestaciones tradicionales de lo que podemos entender como una política de empleo tradicional, es otro de los motivos que nos hace situarla dentro del eje propuesto para definir la política laboral del FA de “Restauración con cambios/ Innovación”, como un ejemplo de ésta última.

Remarcamos que nuestro universo de análisis se acota a las PAE ejecutadas por la DINAE-MTSS, y dentro de éstas al CePE. Con esto, por lo menos en esta instancia, quedaron excluidas de la investigación las diversas políticas que son diseñadas y ejecutadas por otros organismos estatales como el MIDES y la OPP. Las consideramos en un plano de similar importancia a las ejecutadas por la DINAE, pero para un primer acercamiento al análisis de las PAE desde una perspectiva institucionalista como la planteada, los CePE nos serán de suma utilidad para los objetivos esbozados para esta investigación.

5.2.1 La institucionalidad de las políticas de empleo.

Los orígenes de las principales instituciones responsables de las PAE en Uruguay se remontan al año 1992, bajo la administración del Dr. Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional). En ese año, como resultado de la ley n° 16.320 fueron creadas la DINAE) y la JUNAE, ambas dentro de la órbita del MTSS. Anteriormente ya se implementaban políticas activas y pasivas de empleo, pero algunas de éstas -diseminadas en otras instituciones estatales-, desde el año 1992 pasaron a ser competencia de esa nueva institucionalidad⁴⁴. El sistema JUNAE-DINAE estuvo vigente hasta la supresión de la primera y la posterior promulgación en octubre de 2008 de la ley n° 18.406, que creó el INEFOP como una persona pública no estatal.

⁴⁴ Uno de las iniciativas más importantes data de 1958; año en que se creó a través de la ley n° 12.570 el Seguro de Desempleo obligatorio, administrado por el BPS.

5.2.1.1 El sistema Dirección Nacional de Empleo-Junta Nacional de Empleo

Hay que considerar que la ley n° 16.320 brindó un marco legal a las actividades de investigación así como de promoción de las PAE que ya realizaba anteriormente el MTSS. Desde ese momento, al interior de ese ministerio se creaba una dirección responsable de tales cometidos, aunque en la práctica éstos se redujeron a la gestión de los cursos de reconversión para los trabajadores en el seguro de desempleo. En el año 1996 con la ley n° 16.736, la DINAE amplió su población objetivo con la consiguiente redefinición de sus funciones específicas. Estas transformaciones permitieron sumar a grupos poblacionales con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, a los trabajadores activos con demandas de formación de tipo profesional y a los pequeños emprendedores (Rodríguez, en OIT, 2005).

Mientras que la restante institución integrante de este binomio, la JUNAE, cumplió desde sus comienzos como función más destacada de brindar asesoramiento a la DINAE. La conformación de ésta era de tipo tripartita, manteniendo un rasgo histórico de los espacios de debate sobre temas de trabajo en aquél país. Este asesoramiento incluía la colaboración en el diseño de programas de capacitación de la fuerza de trabajo, a través de acuerdos con organismos públicos o de manera conjunta con entidades privadas. Además, participaba en estudios sobre problemáticas particulares del mercado de trabajo nacional y en la elaboración de programas de formación profesional y orientación laboral.

Al interior de la estructura de la JUNAE, fueron creados los Comités Locales Asesores de Empleo (CLAE). Estos tenían la misma conformación tripartita, pero a nivel departamental: un representante de los trabajadores, designado por la Mesa Departamental del PIT-CNT; un representante de los empresarios, el cual preferentemente debía ser miembro del Centro Comercial e Industrial o de la principal asociación empresarial del Departamento y el representante del Gobierno Departamental, preferentemente un funcionario con un cargo de relevancia en el área de Desarrollo o Políticas Sociales de la Intendencia. Este organismo, que tenía como función la asesoría al sistema JUNAE-DINAE en el diseño de políticas de empleo que tuvieran en cuenta las especificidades territoriales, no tuvo mayor incidencia. La falta de recursos propios, la ausencia de una norma que definiera sus cometidos, el desinterés de las autoridades departamentales y nacionales y la “confusión” de las tareas en el territorio entre la DINAE y JUNAE conspiraron contra el correcto funcionamiento de

esa innovadora institucionalidad laboral. La creación del INEFOP trajo consigo la posibilidad de conformar por parte de esta institución, los llamados Comités Departamentales Tripartitos de Empleo y Formación; éstos serían una nueva versión de los CLAE a nivel departamental.

Para entender los motivos que impulsaron a las autoridades de aquella época a crear ambas instituciones, es importante tener en cuenta el contexto político y económico de la región. Analizamos previamente las consecuencias para las economías nacionales de los procesos de apertura comercial llevados a cabo por los gobiernos neoliberales de esos años, de las cuales la presidencia de Lacalle no fue una excepción. Ante ese estado de situación, en el cual la cantidad de trabajadores sin empleo se incrementaba cotidianamente, el gobierno buscó abordar esa problemática desde una mirada que se focalizaba en la oferta de la fuerza de trabajo, más que en los inconvenientes vinculados a la demanda al interior del mercado.

Así surgieron instrumentos como el Programa de Calificación para trabajadores en seguro de paro (PROCAL), ejecutado directamente por DINAE. Este programa era financiado a través del Fondo de Reversión Laboral (FRL), compuesto por los recursos aportados por los trabajadores del sector privado (en su origen, un 0,25% del sueldo) y como responsable de la administración de este fondo estaba la JUNAE⁴⁵. El PROCAL fue sujeto a distintas modificaciones: por ejemplo, las instituciones habilitadas para el dictado de los cursos a los desocupados en un comienzo eran entidades públicas como la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU, Enseñanza Técnica), asumiendo éste rol luego las denominadas como Entidades de Capacitación (ECA), de carácter privado⁴⁶. Otros cambios que tuvo el que fue considerado como uno de los principales programas de reversión laboral de la DINAE fueron la extensión de la cobertura a trabajadores ocupados y el incremento de la financiación por vía de la incorporación de los aportes del empresariado y del Estado⁴⁷.

⁴⁵ El FRL en su inicio era financiado exclusivamente por los trabajadores a través del descuento en sus salarios; estaban eximidos de aportar los trabajadores del sector público, jubilados y pensionistas. A partir del año 1996, los empresarios comenzaron a aportar en un porcentaje idéntico al que realizaban los trabajadores.

⁴⁶ En el año 1998 se creó a la interna de DINAE el Registro Único de Entidades de Capacitación (RUEC); ahí debían registrarse las ECA interesadas en ofrecer sus cursos en el MTSS.

⁴⁷ Según Mazzuchi (en Perazzo et. al., 2009), el fracaso radicó en las dificultades que tuvo que afrontar el programa: la fragilidad institucional por causa de la reciente creación de ambas instituciones, el poco involucramiento por parte de los representantes de los trabajadores y los empleadores, una gestión lenta de las distintas fases del programa y una inadecuación de la oferta en relación a los requerimientos del mercado.

La DINA E tuvo otros programas de empleo para destacar, con la característica en común de ser focalizados en dos de las poblaciones con mayores problemas de inserción en el mercado de trabajo: las mujeres y los jóvenes. El programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional (PROIMUJER), surgió del acuerdo interinstitucional entre la DINA E-JUNAE y el CINTERFOR/OIT y comenzó su funcionamiento en el año 2001. Esta política ha tenido durante estos años algunas modificaciones, principalmente en el plano institucional, ya que con la inauguración del INEFOP pasó a ser administrada por este instituto. El cometido principal es contribuir a la mejora de la empleabilidad de las mujeres y así, poder contribuir a la reducción de las desigualdades en el acceso al mercado de trabajo. Tiene un componente formativo, al promover el enfoque de género en las propuestas que surgen a partir del intercambio entre las asistentes al programa y los técnicos de éste, con miras a una futura inserción laboral. La población objetivo de PROIMUJER son mujeres que residen en zonas rurales y urbanas del país desocupadas, que buscan un empleo por primera vez o cuentan con uno pero tienen limitaciones de algún tipo (Barrera, en CLACSO, 2012; Graña, en OIT, 2002)⁴⁸.

El Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes (PROJOVEN), es fruto del trabajo colectivo entre DINA E-JUNAE y el INJU, actualmente bajo la órbita del MIDES. Se ejecuta desde el año 1996 y al igual que el programa anterior, pasó a ser administrado por INEFOP. La población destinataria son los jóvenes pertenecientes a los sectores de menores ingresos, con dificultades de acceso al mercado de trabajo y con dificultades en su inserción o también en la reinserción, en el sistema educativo formal. El programa detecta demandas de las empresas participantes y las vincula a los jóvenes en el programa, los cuales son capacitados por las ECA. Las inserciones laborales se dan en el ámbito privado en empresas formales; luego comentaremos el programa Yo Estudio y Trabajo, más reciente en el tiempo, que comparte con PROJOVEN su interés en la inserción laboral de los jóvenes, pero a diferencia de este último, la experiencia se desarrolla en el ámbito público⁴⁹.

En este apartado, nos trazamos como objetivo destacar en forma muy sintética, los principales hitos en materia institucional, de las políticas activas de empleo en Uruguay.

⁴⁸ Por más información del programa: <http://www.inefop.org.uy/Capacitarse-Old/Mujeres--PROIMUJER-uc47>

⁴⁹ Ver: <https://www.oitcinterfor.org/experiencia/projovent-inefop-uruguay>

A su vez, describimos algunos ejemplos de éstas y que sirven para comprender los cambios que han ocurrido en estos años. Una premisa que mantenemos durante este apartado, es que más allá de los cambios institucionales (muchos de éstos realizados durante las administraciones del FA), se perciben que ciertas dificultades detectadas en los primeros momentos de la implementación de las distintas PAE, se han mantenido hasta la actualidad.

5.2.1.2 La actualidad de la Dirección Nacional de Empleo

Desde el año 2005 y como resultado de la asunción del FA, se comenzó a planificar una serie de transformaciones institucionales y programáticas con respecto a la institucionalidad de las PAE. Los cambios ocurridos al interior de la estructura de la DINA E son a nuestro entender, de suma relevancia. Además, estas transformaciones han generado un espacio de trabajo interinstitucional con el INEFOP en el cual los CePE es uno de los programas que concita mayor interés para ambas partes.

Decíamos que a partir del primer gobierno del FA comenzó a gestarse en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un proceso de modificaciones de sus cometidos esenciales, lo cual tuvo su repercusión en su organigrama institucional. Si nos remitimos a la DINA E, este proceso se reprodujo fielmente. La “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo” (2006) para el período 2005-2010, documento elaborado a partir de la iniciativa de las autoridades del MTSS, explicitó los cambios institucionales al interior de la DINA E para ese quinquenio. Este surgió en consideración de lo establecido por lo que denominó como “Compromiso Nacional”; este macro-acuerdo entre diversos actores del empresariado nacional, el sindicalismo, así como de otras organizaciones de carácter social, fue a instancias de la convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo en el mes de mayo del año 2005. En este documento, se estipuló una nueva estructura organizacional a la interna de dicha Dirección. Se conformaron tres áreas programáticas: Servicios Públicos de Empleo (SPE), Emprendimientos Productivos (EP) y Formación Profesional (FP). Dichas áreas confluyeron en el territorio a través de los Centros Públicos de Empleo (CePE), a partir del 2005.

El documento “Planificación estratégica 2010-2015”, fue el sucesor del anterior texto y tuvo entre sus objetivos para el segundo período de gestión frentista en el gobierno que: “DINA E se constituya en una referencia a nivel nacional en materia de

información y análisis del mercado de trabajo, aportando elementos decisivos para la permanencia o cambios en las políticas de empleo implementadas” (Planificación Estratégica 2010-2015, DINAЕ-MTSS; 2010:11). Además, la mencionada Dirección debía ejercer un rol de visibilidad ante las demás instituciones, en el ámbito del diseño, monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas que conforman las mismas. Se la observa ejerciendo un rol de coordinadora y de articuladora de dichas instancias de intercambio de opiniones de los actores vinculados al ámbito de lo laboral. Un último cometido planteado es la gestión de lo que se define como Sistema Nacional de Servicios Públicos de Empleo. Dicha tarea, trasladada al territorio, debe ser entendida como la gestión de la red de los CePE que abarca la mayoría de los departamentos del país, implicó la discusión a la interna de la Dirección, de la pertinencia de modificaciones a la organización institucional de la misma.

Podemos encontrar líneas de trabajo que perduran en ambos períodos de gobierno en esta cartera ministerial y más específicamente, en la DINAЕ. Es el caso de la búsqueda de mejorar la capacidad de incidencia de la Red de CePE. Otro elemento de permanencia fue el rediseño e implementación de programas de incentivo a la contratación de trabajadores que forman parte de los sectores más vulnerables. En cambio, hay elementos en los cuales se denota un cambio de énfasis. Mientras que en el período 2010-2015, desde el MTSS se brindó prioridad a los objetivos afines al ámbito del sistema de relaciones y las decisiones que implicasen la reconstrucción del mismo (nuevas leyes laborales, impulso de la negociación colectiva, reinstalación de los CC.SS., entre otras medidas); para el interregno 2010-2015, los temas vinculados a las políticas activas de empleo adquirieron mayor protagonismo y por correspondencia, al ser la institución de referencia en el Ministerio, se buscó fortalecer la función de la DINAЕ.

Entre los principales logros de la DINAЕ en el período 2005-2015, está el haber asumido la gestión y coordinación interinstitucional de la Ley de Empleo Juvenil (LEJ), en representación del MTSS (n° 19.133/2013, reglamentada en abril de 2015). Esta ley involucró a diversas instituciones públicas además de DINAЕ-MTSS, entre las cuales están; INEFOP, BPS, MIDES, MEC, INAU. La norma promueve la contratación de jóvenes de 15 a 29 años en el sector privado, pero además facilita la generación de emprendimientos juveniles, así como la contratación en el Estado y en organizaciones bajo el régimen de personas públicas no estatales. Otro aspecto a mencionar, es que

entre las distintas propuestas que plantea dicha ley, se busca que las exigencias del empleo sean compatibles con la carga horaria que tiene el joven como estudiante. Entre los beneficios para los empresarios que establece la ley, están el otorgamiento de subsidios por parte del BPS y la preselección y seguimiento de los nuevos empleos creados a través de éste instrumento.

La responsabilidad de la política laboral en el segundo gobierno del FA, estuvo durante los primeros tres años de la gestión a cargo del Sr. Eduardo Brenta. El ex Ministro valoró como rasgo identitario de su gestión, el trabajo interinstitucional con distintos organismos estatales involucrados en el tema del trabajo, citando como ejemplo la aprobación de la mencionada LEJ. En palabras de éste:

Fue un largo proceso de discusión que trabajamos fundamentalmente con el Instituto de la Juventud, con el Ministerio de Desarrollo Social. La Ley obviamente también tenía un costo fiscal importante entonces, fue muy debatida (...) se establecieron una multiplicidad de mecanismos y beneficios para que los empresarios contrataran gente.

Es interesante el análisis que realiza sobre el problema de la falta de difusión de los beneficios que conlleva ésta ley para los empresarios, ya que es una particularidad que se extiende a otras políticas y que comprende también al CePE:

Creo que una de las debilidades que hemos tenido en ese aspecto es la difusión, esto me parece que es un elemento importante, el empresario muchas veces contrata personas que estarían absolutamente dentro del marco la ley establece para obtener los beneficios tributarios que propone la ley y no los usa.

Respecto a esta norma en particular, también pudimos recoger miradas más escépticas sobre la discusión previa y la posterior configuración que asumió ésta. Olesker, en la entrevista que le realizamos nos explicitó sus matices con esa ley. A su entender, los resultados de esta política pueden ponerse en debate en tanto está el riesgo de que:

(sean) chiquilines que hubieran conseguido empleo de cualquier manera (...) 'yo no quiero esta ley para mi hijo, porque mi hijo puede conseguir empleo igual', ¿entendes?

Sin embargo, el ex Ministro hace una salvedad respecto a los resultados de la medida:

si después viene una empresa y dice, 'yo iba a contratar al hijo de Olesker, pero la verdad ¿para qué lo voy a contratar por 100 pesos si puedo contratar por 75 porque el Estado me paga 25 si demuestro que tiene menos de 29 años y que yo lo necesito?

Por lo tanto, entendemos que el éxito de estas políticas de empleo depende de los recursos que destine el Gobierno para su implementación, principalmente a través del otorgamiento de subsidios a las empresas contratantes. Además, como ocurre con el CePE y otras tantas políticas que tienen como objetivo central la generación de empleo, existe una tensión entre inclusión plena o precarizada de esa persona en términos de su trabajo. La problemática del acceso al empleo, en estos casos se manifiesta en un escenario en que buena parte de las empresas que se acercan al CePE o hacen uso de este tipo de leyes y/o programas, ofrecen puestos de trabajo en condiciones de precariedad. Así, el Estado debe enfrentar la situación de por un lado, controlar a ese tipo de empresas sobre las condiciones de trabajo que ofrecen; y por otro, continuar promoviendo este tipo de iniciativas que permiten la creación de empleos.

En abril de 2012 se crea el programa “Yo estudio y trabajo”; al igual que ocurre con la LEJ, su implementación es coordinada por la DINA E. El cometido fundamental del programa es estimular la primera experiencia laboral formal de jóvenes estudiantes entre los 16 y 20 años, en el sector público. Esto último incluye a los organismos como el BHU, BPS, INEFOP y empresas como ANTEL, OSE y UTE. Este programa, así como la LEJ, busca abordar la problemática del desempleo juvenil, un sector con graves problemas de inserción al mercado de trabajo. Para 2015, la tasa de desempleo entre los jóvenes era del 16,6%, mientras que, para el total de la población, la cifra era bastante menor: el 7,5%. Si tomamos en cuenta la franja etaria entre los 16 y los 20 años, el desempleo alcanzaba cifras del 30,4% en ese tramo. Además de la problemática del empleo, estos instrumentos de política consideran la cuestión de la asistencia al sistema educativo formal; entre los 1 y 20 años es del 60,8%, mientras que para el promedio general es del 46,5%, datos que refuerzan la importancia de que los jóvenes que participan del programa puedan conciliar el estudio y su empleo (MIDES-MTSS-INJU, 2016).

Retomando las palabras de Brenta, éste considera sobre “Yo Estudio y Trabajo”:

Esa experiencia fue muy importante. Fue una iniciativa en su momento del presidente de ANCAP de la época, que nos planteó la posibilidad de lanzar un programa de ese tipo a nivel del sector público. Luego se fueron sumando empresas privadas.

Brenta tiene una valoración positiva sobre la puesta en funcionamiento del programa, aunque asume que los jóvenes tienen las cifras más altas de desempleo de Uruguay y que programas como éstos son necesarios para poder enfrentar esta

problemática. Además, contribuye a que muchos estudiantes puedan permanecer en el sistema educativo, ya que es uno de los requisitos para poder ser participante del programa. Recordemos que esta política, puede definirse como una de las principales gestionadas por la DINAE en los últimos años, por el número de usuarios y el número de instituciones y empresas públicas, junto a un grupo de privadas, que están involucradas.

El Programa Objetivo Empleo (POE), creado en el año 2007 (ley n° 18.172), es una iniciativa ejecutada por DINAE que promueve la contratación en el sector privado de desempleados de larga duración en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las personas que pueden participar del programa deben tener 18 y 65 años de edad, un año de desocupación formal y un nivel educativo inferior a segundo año de Bachillerato (5to. año de Educación Secundaria). Junto con el Programa Uruguay Trabaja del MIDES, forman parte del componente Pro-Trabajo del Plan de Equidad. Esta última política social, data del año 2007 y fue una de las iniciativas con mayor respaldo desde el gobierno de la época para afrontar las consecuencias de la grave crisis social y económica heredada del gobierno del Dr. Batlle. El programa con el transcurso de los años tuvo distintas modificaciones que tuvieron en cuenta las dificultades que fueron surgiendo con la puesta en práctica de ésta política. Sin embargo, más allá de estas modificaciones, el POE se ha enfrentado a los problemas que ha tenido una buena parte de las PAE: el desinterés por parte de los empresarios, la poca difusión a la interna de la estructura estatal, la superposición de las políticas sobre una misma población y las dificultades particulares de la población con que se trabaja y que en ocasiones, es el motivo que las relega de la consideración del empleador.

De acuerdo a Brenta:

Nosotros heredamos del período anterior (...) un programa denominado Objetivo Empleo que tenía como elemento fundamental, otorgar créditos en materia de fortalecer la seguridad social a todos los empresarios que tomaran trabajadores que provenían de los planes de trabajo social del Ministerio de Desarrollo Social, o sea, población de baja capacitación, de bajos ingresos, con pocas posibilidades de acceso al mercado de trabajo.

Según el ex Ministro para hacer un balance de los resultados del POE, es necesario tener en cuenta el contexto económico del país, en especial, el comportamiento de las variables del mercado de trabajo. El programa surgió en un país que tenía un nivel de desempleo del 6,4% y donde podemos deducir que la faltante de empleo no era uno de los problemas prioritarios a nivel de la opinión pública y eso tenía

consecuencias en el comportamiento del empresariado, que prefería mantenerse contratando trabajadores a través de los mecanismos tradicionales.

El mismo entrevistado esgrime que si las empresas tomaran la participación en estos programas como parte de su Responsabilidad Social Empresarial, por ejemplo, a través de la asignación de una cuota en su personal para usuarios del POE, contribuiría a incrementar el impacto de estas iniciativas. Brenta establece:

En un escenario de nivel de desempleo más alto, con mayor restricción económica como los que estamos viviendo en este momento, quizás tenga más condiciones de aplicación porque para el empresario puede ser interesante obtener 12 o 16 meses de reducción de aportes patronales.

En suma, de lo planteado en este apartado sobre la situación actual de la DINAE nos interesa resaltar la vigencia de esta institución ante un escenario diferente con relación al de su origen. Con esto no sólo nos referimos al contexto económico y social sino que, a diferencia del período neoliberal de Lacalle, el campo de acción del Estado se extendió y donde la generación de empleo ocupó un lugar de trascendencia. Han sido creadas nuevas instituciones y organismos que comparten cometidos con el MTSS y en particular con DINAE; INEFOP y el MIDES quizás sean los dos casos más evidentes, aun así, con las complejidades propias de las lógicas de funcionamiento estatales, esta dirección se mantuvo como referente de las PAE en el país. La trayectoria institucional y de su personal técnico en especial, legitiman su tarea frente a los restantes actores sociales e institucionales. Otro aspecto que es importante considerar es el lugar de los CePE en estas políticas a las cuales hicimos mención. Los CePE entre las dificultades que han tenido en su implementación, es la falta de una definición clara de sus tareas, muchas veces sujetas a la voluntad de las autoridades departamentales de turno. Estas iniciativas que hicieron partícipes a los CePE, contribuyeron a una mayor visibilidad de éstos frente a la dirigencia política y la opinión pública.

5.2.1.3 El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional como un nuevo actor institucional en las políticas del empleo

El INEFOP fue creado a través de la ley n°18.406 del año 2008. La integración de su Consejo Directivo (CD) mantiene la característica de ser tripartita, al igual que su antecesora la JUNAE, pero a diferencia de ésta su naturaleza jurídica responde a una persona de derecho público no estatal. Este Consejo tiene actualmente un total de ocho integrantes, ya que por la ley n° 18.996 del año 2012 se incorporó un miembro del sector cooperativo, con voz pero sin voto, propuesto por la Confederación Uruguaya de

Entidades Cooperativas (CUDECOOP). El Poder Ejecutivo tiene tres miembros, uno representando al MTSS, el cual además ejerce el cargo de Director General, un segundo representante propuesto por el MEC y el restante por la OPP. El sector empresarial tiene dos lugares para las organizaciones más representativas de su actividad, un integrante propuesto por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y otro por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). Los trabajadores son representados por dos integrantes del PIT-CNT, por ser la organización más representativa de ese sector.

Cada uno de los miembros del CD, son propuestos por las organizaciones y designados por el Poder Ejecutivo. El INEFOP tiene dos órganos de dirección: el CD y el Director General (que preside al primero). Las resoluciones del CD son adoptadas por el criterio de mayoría, excepto algunas resoluciones que requieran ser consensuadas por los miembros de éste. Éstos permanecen en sus cargos por cinco años, encontrándose habilitados a ser reelegidos por un segundo período consecutivo.

El valor analítico del caso del INEFOP, va más allá de ser una nueva institución que interviene en el ámbito de las políticas de empleo en el país. Para los cometidos de la tesis, es útil como “nexo” entre el ejemplo que analizamos previamente del retorno de los CC.SS. como evidencia de una estrategia de “restauración con cambios” y el caso de los CePE como estrategia “innovadora”, el cual analizaremos más adelante. Recordemos que entendemos por una estrategia de “restauración con cambios”: en primer lugar, cuando por iniciativa gubernamental se recupera una institución (en una concepción amplia, que incluye a organismos, agencias y demás formas institucionales) en el sector público; en segundo lugar, esta restauración tiene como repercute en modificaciones en las prestaciones que brinda el Estado y en tercer lugar, esa institución restaurada/recuperada tiene aspectos en común con una organismo previo.

Respecto al primer ítem de ésta última categoría conceptual, vale recordar la situación previa a la creación del INEFOP y los motivos que llevaron a las autoridades gubernamentales del momento a alcanzar el consenso de que era necesario crear una nueva institución. La etapa previa a la creación del INEFOP, en lo que refiere a la ejecución de las PAE estuvo signada por tres tipos de dificultades: la ausencia de coordinación interna, la falta de coordinación con las políticas pasivas de empleo y los problemas de coordinación con el resto de las agencias estatales (AGEV-OPP, 2008). A la JUNAE particularmente se le adjudicaban problemas de lentitud, hasta de “parálisis”

en la ejecución de sus políticas, con las implicancias políticas que tiene en un tema de alta sensibilidad pública como es la faltante de empleo. Uno de los motivos del poco avance de las iniciativas en la Junta, se lo adjudicaban a su estatuto de funcionamiento. Este imponía el requisito del consenso para la aprobación de las resoluciones referidas a las PAE, por lo que en ocasiones los intereses opuestos de las partes hacían compleja la posibilidad del acuerdo. Otra de las críticas era la naturaleza jurídica de la JUNAE, integrada a la estructura pública estatal tradicional; supuestamente la transformación de esta institucionalidad en una persona pública no estatal evitaría la “rigidez” estatal para una mejor ejecución de las políticas de empleo. A partir de la irrupción del INEFOP, la DINAE quedaría limitada al diseño y éste se haría cargo de la ejecución de las políticas. En conclusión, las autoridades del momento consideraron que esta nueva institución podría ser una versión “superadora” de lo actuado hasta el momento por la JUNAE. El tiempo transcurrido desde la creación del Instituto demostró que el diagnóstico previo era bastante acertado, pero que muchas de esas dificultades no eran exclusivamente por razones jurídicas y/o institucionales, sino que existe una considerable incidencia de racionalidades corporativas y políticas de los actores intervinientes.

En relación al segundo punto y si lo conectamos al programa CePE, al INEFOP se le adjudicó la función de trabajar junto con DINAE para la implementación de esta política. El texto de la norma establece que su rol estará definido por la asistencia a las personas derivadas por el SPE en materia de orientación, formación, acreditación de competencias y de capacitación para el trabajo. La aparición de este actor tendrá consecuencias en el andamiaje del programa CePE, liderado en un comienzo por la DINAE; un nuevo escenario institucional que analizaremos más adelante. Además, anteriormente hicimos mención a varias iniciativas sobre empleo que el INEFOP asumió de la extinta JUNAE. Pensemos además, que esta ampliación de cometidos en relación a INEFOP por sobre la institución previa no sólo se dio en lo formal, sino que en la práctica se revitalizaron espacios que estaban inactivos anteriormente.

Sobre la tercera característica que hace a la noción de “restauración con cambios”, consideramos que muchas de las funciones de este nuevo instituto mantuvieron el “espíritu” de las ejecutadas por JUNAE, pero con la consiguiente actualización propia de las transformaciones en el mercado de trabajo. Entre los cometidos del Instituto está la administración del FRL; el asesoramiento al Poder Ejecutivo en las cuestiones de políticas de empleo y formación profesional; la creación de los Comités

Departamentales Tripartitos de Empleo y Formación Profesional (los sucesores de los CLAE anteriormente descritos); la ejecución de programas de capacitación para los Trabajadores en el Seguro de Desempleo (TSD) y desempleados que estén por fuera de éste; la implementación de programas de certificación de conocimientos y de terminalidad educativa y el desarrollo de investigaciones sobre el mercado de trabajo y su posterior divulgación frente a los actores interesados.

En suma, la creación y posterior puesta en funcionamiento del INEFOP puede valorarse positivamente para el impulso de las políticas de empleo del país. Aun así, a pesar de que se intentó conformar una nueva institucionalidad que evitara los “vicios” de su antecedente inmediato, los problemas han persistido. De la anterior afirmación se desprende que los problemas de funcionamiento históricos no se deben solo a aspectos normativos, sino que entran en juego racionalidades y estrategias individuales y corporativas de los tres actores del mundo del trabajo. Con el transcurso del tiempo, en el caso de los CePE, el INEFOP como DINAE gradualmente han podido alcanzar acuerdos de trabajo mutuo ante una política que ha estado afectada por distintos problemas desde su origen a mediados de la década del 2000.

5.2.2 Los Centros Públicos de Empleo: actores, instituciones y objetivos

Los primeros CePE comenzaron a funcionar en 2005 en los departamentos de Montevideo (Región Sur), Paysandú (Región Litoral) y en Treinta Tres (Región Este). En un comienzo desde la DINAE se otorgó a los CLAE, la función de interlocutor de las demandas de los actores locales por un lado, y teniendo al CePE como contraparte y ejecutor de las políticas de empleo diseñadas desde el Gobierno Nacional. Una de las primeras dificultades que tuvo que afrontar el programa CePE fue la crítica situación de los CLAE, por su débil o inexistente funcionamiento en la práctica (DINAE, 2009). En abril de 2015, el programa estaba presente en los diecinueve departamentos del país, a través de veintiocho CePE; siendo Montevideo el departamento con mayor número al presentar un total de seis distribuidos en distintas zonas de la capital (OIT, 2015)⁵⁰.

⁵⁰ Para comienzos de 2018, los CePE alcanzaban la cifra de veintitrés en total, distribuidos en quince departamentos del país. Los restantes cuatro casos (Durazno, Maldonado, Salto y Tacuarembó) están implementando los denominados como Centros de Empleo y Formación Profesional (CEFOP). Estos son el resultado de un convenio entre INEFOP y DINAE en febrero de 2016 con el objetivo de prestar un servicio de mejor calidad para la población usuaria de los programas de ambas instituciones. Podemos entender a este acuerdo como una primera aproximación a la lógica de “ventanilla única”, tantas veces reclamada para el Estado en sus diferentes áreas de trabajo. En este caso, se busca ofrecer de manera complementaria las prestaciones vinculadas a la cuestión del empleo de INEFOP y DINAE para una

Desde la DINAE se establecieron una serie de condiciones básicas para el funcionamiento de un CePE, estas son: a) ejecutar las políticas de empleo impulsadas por la DINAE y que tienen como destinatarios a desempleados, trabajadores en actividad y grupos específicos de la población; b) brindar los denominados “servicios de base” centrados en la recepción y derivación de los usuarios, cursos de orientación laboral e intermediación; c) cumplir en forma regular con determinados estándares de calidad en la prestación del servicio; d) los servicios deben prestados a los usuarios deben ser realizados en forma gratuita y e) debe contar con la dotación necesaria de equipamiento, personal técnico e infraestructura física para proveer dichos servicios. En la práctica lo que sucedió fue que cada CePE tuvo una situación particular con relación a la prestación de sus servicios, hasta inclusive los más básicos a los que hace referencia el punto b. Por ejemplo, podía ocurrir que algunos de éstos alcanzaran resultados aceptables en materia de entrevistas y derivación de usuarios a otros programas estatales, pero que no lograran satisfacer las demandas de inserción laboral de los interesados que se acercaron al CePE.

Este programa tiene dos grandes grupos de usuarios, los trabajadores y los empresarios. Estos a su vez se pueden desglosar en distintos grupos, ya que en los trabajadores se encuentran personas que están en actividad, otras que no tienen empleo (momentáneamente o de larga data), interesados en información para acceder a otros programas públicos, así como personas que tienen o buscan asistencia para su propio emprendimiento. Por la parte empresarial, se pueden acercar empleadores que requieren de determinados perfiles de trabajadores y así el CePE buscará concretar la intermediación demandada por éste.

La persona que se acerca al CePE, es recibida por un funcionario (denominado como “operador”), que se encarga de entrevistarla, o si por distintos motivos no puede hacerlo en el momento, agenda un encuentro para una determinada fecha y horario. En la entrevista el operador recaba fundamentalmente la experiencia laboral y la formación del usuario. La información obtenida es ingresada a una plataforma informática donde se resguarda los datos brindados por el usuario. Desde el momento en que el usuario se

mejor ejecución de éstas en los territorios. Para el INEFOP es una experiencia inédita en tanto es la primera vez que la institución tiene recursos propios en el territorio. Para más información: <http://www.inefop.org.uy/Todo-el-pais/Oficinas-de-Comites-Departamentales-de-Empleo-y-Formacion-Profesional-en-el-interior-del-pais-uc44>

acerca al CePE, su trayecto puede tomar diferentes caminos de acuerdo a sus intereses y a lo que consideren los operadores en relación a su perfil. El recorrido anterior que mencionamos sería un trayecto “convencional”: una persona que está interesada en conseguir o cambiar de trabajo, es entrevistada y pasa a formar parte de la base de datos del Centro. Sin embargo, esa persona quizás por su situación socioeconómica personal o familiar necesita la asistencia de otros programas y en ese caso es derivada a otros espacios que puedan ser más útiles en el corto plazo para mejorar su bienestar. Otro aspecto a considerar es la capacitación previa que tiene la persona; en caso de que ésta lo requiera o el operador lo considere imprescindible, el Centro brinda la posibilidad de que el usuario sea capacitado. Los contenidos de esa capacitación estarán relacionados a la preparación de una futura entrevista laboral, posibles estrategias de búsqueda de empleo de acuerdo a su perfil ocupacional y además se realizan talleres de orientación laboral.

La intermediación es el resultado de un importante trabajo previo de los operadores del Centro. En ocasiones, y por iniciativa de los operadores o del propio Coordinador del CePE, los funcionarios se encargan de realizar visitas a los comercios y empresas de la zona con el cometido de informar sobre los servicios del programa. Junto con esta tarea, es fundamental el trabajo coordinado con las organizaciones sociales más representativas (por ejemplo con los sindicatos) y las instituciones públicas así como privadas y del tercer sector que trabajan con grupos poblacionales de similares características a los del CePE. Las reuniones y entrevistas con estos referentes son una actividad permanente de los funcionarios, que además les permite construir legitimidad frente a otros actores institucionales. En el caso de una demanda concreta por parte de un empleador, el operador se encarga de recabar el perfil de la solicitud que consiste en el tipo de trabajo ofrecido, horario laboral, salario, formación y experiencia necesaria y la restante información que se considere importante tener en cuenta. Obtenida esa información, el operador confecciona una lista de trabajadores que tienen el perfil requerido y se la envía al empresario. Finalmente, si la empresa contrata algunas de las personas del listado brindado, se le notifica al CePE del resultado positivo de la gestión de este último.

Planteamos como uno de los objetivos centrales de la tesis, la caracterización del programa CePE como un ejemplo de una estrategia de “innovación” dentro de la política laboral desarrollada por el FA entre el período 2005-2015. La pregunta

inmediata sería: ¿por qué este programa en particular es un caso a analizar? Un motivo, ya fue explicitado al comienzo del trabajo y es mi experiencia profesional desarrollada en el marco de la DINAE; la institución que albergó este programa desde sus inicios. El haber sido partícipe de este proceso inicial y posteriormente, de su compleja puesta en ejecución, me permitió aprender sobre esta iniciativa desde lo conceptual pero fundamentalmente desde la práctica. Los otros motivos, los explicitamos en el próximo ítem para respaldar el porqué de nuestra afirmación sobre lo innovador del programa.

Es importante mencionar nuevamente cuáles son los principales rasgos que hacen innovadora a una determinada estrategia gubernamental. En primer lugar, una característica a tener en cuenta es el diseño institucional propuesto. Por esto, no debe entenderse que deba ser absolutamente original en relación a lo hecho anteriormente, sino que el planteo tenga aspectos que hacen esta institución diferente a otras políticas similares en la temática pero con otros diseños institucionales. En este caso, el acuerdo entre el gobierno nacional (representado por DINAE) y el gobierno departamental (representado por la Dirección que tendrá a su cargo al CePE) es una propuesta novedosa en materia de políticas de empleo con énfasis en lo local.

En segundo lugar, la estrategia de política determina un nuevo rol para el Estado, en términos de ampliación de funciones. Desde lo general, en el caso del fortalecimiento de la política laboral con la llegada del FA y en lo particular, en este caso con la creación del programa CePE. Un actor que se suma a un ámbito con un histórico predominio de los agentes privados, como es la actividad de la intermediación laboral. Un mercado con sus propias particularidades y que, a nuestro entender el Estado hace lo correcto al sumarse a esa competencia, pero no debe ser a cualquier precio. El énfasis debe estar puesto en las personas que por sus perfiles, no son prioritarios para las tradicionales agencias de colocación, el actor público debe ocupar el espacio que el sector privado deja al descubierto por desinterés.

En tercer lugar, la iniciativa debe legislar o en todo caso, trabajar sobre un determinado aspecto de la política laboral que previamente no existía o se profundiza sobre algo preexistente. En el ejemplo del CePE, este programa posiciona al actor departamental en un lugar preferencial en la ejecución de una política de empleo nacional. Un papel al cual el gobierno departamental no está acostumbrado, pero que es

una muestra de un cambio de orientación en el diseño e implementación de las políticas públicas desde el año 2005.

5.2.2.1 La cooperación entre el nivel nacional y departamental de gobierno para la generación de empleo

Sobre el primer ítem de la estrategia de “innovación” de política, comenzamos describiendo la principal característica que tiene el diseño del programa CePE: es un acuerdo entre dos niveles de gobierno para la implementación de una política activa de empleo. Los CePE son el resultado del acuerdo entre el MTSS representado por la DINAE, como institución con alcance nacional (primer nivel de gobierno), y la Intendencia Departamental correspondiente, representada por el Ejecutivo Comunal como contraparte a nivel departamental (segundo nivel de gobierno). El convenio determina que la DINAE se compromete a brindar asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios asignados al CePE. Mientras que la Intendencia Departamental se responsabiliza por conseguir el espacio físico necesario para el normal ejercicio de las actividades del programa, y además disponer para éste del número de recursos humanos requeridos y con el perfil técnico acorde.

El programa CePE no fue ajeno a las dificultades que tuvieron DINAE y las PAE en general y que más adelante tendrá como un nuevo actor al INEFOP. El programa Servicios de Apoyo Empresarial (SAE), fue una experiencia con objetivos similares a los CePE y que el técnico de OIT/CINTERFOR nos explica en detalle sobre de sus orígenes y cómo podemos analizarlo en perspectiva:

Cuando se empezó a plantear en el marco de este programa (REDEL) el tema de los Centros Públicos de Empleo, (...) era más como una tecnología que traían los italianos de '*Italia Lavoro*'⁵¹. La OIT (...) planteaba otro dispositivo complementario, también a nivel territorial, le llamamos Servicios de Apoyo Empresarial. La idea, era que no te basta trabajar solamente sobre la oferta, tenés que trabajar también sobre la demanda. Es lo que pasa justamente a nivel de los actores productivos locales; el tipo de unidades productivas económicas que tenés, también, precarias.

El entrevistado plantea otra de las dificultades que ha tenido el programa CePE: la ausencia salvo en casos específicos, de una contraparte fuerte en el territorio. Esto ocurre principalmente en el Interior, el cual tiene sus problemáticas particulares para el

⁵¹ Programa para la reactivación del empleo a través del apoyo a micro y pequeñas empresas en el marco de estrategias de desarrollo económico local (REDEL). Ejecutado en Uruguay durante los años 2004 y 2009. Más información: http://www.ilo.org/empent/Projects/WCMS_112280/lang--es/index.htm
La Agencia *Italia Lavoro* pertenece al Ministerio de Trabajo de la República Italiana. Más información: http://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_BAI_NEWS_12/lang--es/index.htm

desenvolvimiento de los CePE como política de empleo; la ausencia o dificultades de acceso a servicios básicos que presta el Estado como la educación, programas sociales y posibilidades de incorporar a las personas a algún programa de empleo. Sumado a esto, está la necesidad de mejorar los procesos de gestión de las unidades productivas, entendiéndose por esto que conozcan lo que pide el mercado, el desarrollo de planes de negocio, mayor información sobre el acceso a créditos. Entre otros aspectos que facilitan las posibilidades de articulación entre el nivel nacional y el territorio local:

Si vos querés que tu política aterrice en un territorio, vos tenés que invertir en el desarrollo de esa capacidad, los SAE murieron. Sigo pensando que hubiera sido bonito que alguien hubiera visualizado la necesidad de invertir en el desarrollo de capacidades en el territorio, y de creación o desarrollo, fortalecimiento de la institucionalidad local.

Un segundo aspecto innovador del programa CePE es como “aterriza” la política en el territorio. Anteriormente comentamos la nueva estructura de la DINAE a partir de la asunción del FA y los cambios que trajo consigo la creación de tres nuevas áreas al interior de esa dirección. Las divisiones dentro del organigrama de la DINAE que tienen incidencia directa sobre el programa CePE son tres: Servicios Públicos de Empleo, Emprendimientos Productivos y Formación Profesional. A éstas le sumamos el departamento de Fortalecimiento de Centros Públicos de Empleo⁵². Lo particular es la modalidad que adquiere en el territorio estas tres áreas: al CePE debemos entenderlo como la confluencia de estas áreas en el plano local, es decir, en la instancia de la ejecución de la misma. La reproducción exacta de la estructura de DINAE, en el territorio; al menos como ideal de la política.

Para una mejor comprensión de los servicios que presta el CePE, es necesario previamente definir las competencias de las divisiones de DINAE que ejecutan sus programas por intermedio de éste. De acuerdo al decreto 280/013, a Servicios Públicos de Empleo les compete el diseño de políticas de empleo que tengan como cometido central el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo a través de la inserción y/o reinserción laboral, en empleos dependientes o independientes. Además, es responsable de los programas de empleo y/o de subsidio a la contratación como el Programa Objetivo Empleo, anteriormente analizado. Por último, es también objetivo de esta

⁵² Esto no excluye a las restantes divisiones y departamentos de la estructura, ya que, aunque sea indirectamente o en determinadas instancias, como por ejemplo ocurrió con el departamento de Empleo Juvenil, han trabajado junto con los CePE.

división la administración de la plataforma informática de gestión de políticas de empleo denominada como Vía Trabajo⁵³.

La división Emprendimientos Productivos, tiene como objetivo principal brindar apoyo para el desarrollo de unidades productivas de pequeñas y medianas dimensiones. Este cometido lo lleva a cabo particularmente a través de la ejecución del Programa de Inversión Productiva (PIP), que tiene como objetivo el apoyo a actividades productivas que consoliden y/o puedan generar puestos de trabajo. Este programa se encarga de la compra de herramientas y/o maquinarias para los participantes, y con la devolución por parte de éstos del valor de las mismas se conforman los denominados como Fondos Rotatorios Departamentales. La tercera y última división involucrada en los CePE es Formación Profesional. Es la responsable del diseño y ejecución de políticas de formación profesional en DINAE. Estas deben tener como principio que las riga atender las necesidades productivas y sociales del país, a través de la calificación y certificación de las competencias laborales de los trabajadores. Además, esta división tiene entre sus cometidos la coordinación de un futuro Sistema Nacional de Formación Profesional, una nueva institucionalidad que va tomando forma en el tercer período de gobierno frenteamplista.

Por último, tenemos al departamento de Fortalecimiento de Centros Públicos de Empleo, concebido en su origen como Unidad dentro del organigrama de la DINAE. Fue creado en el mes de febrero del año 2011 y puesto en funcionamiento meses después a instancias del Director Nacional de Empleo para el período 2010-2015, Sr. Eduardo Pereyra. Este departamento se creó como resultado de los diagnósticos realizados por los técnicos y funcionarios de la propia DINAE sobre los problemas de relacionamiento inter-áreas así como con los CePE en el territorio. Su objetivo además del brindar apoyo a los Centros y coordinar el trabajo de las distintas áreas a la interna, es la realización de planes de trabajo con los funcionarios de los CePE con miras a lograr mejorar una sistematización de los resultados alcanzados.

La división de SPE se replica a la interna del CePE por intermedio de tres áreas: Recepción/información, Orientación laboral e Intermediación laboral. La primera, puede ser entendida como la vía de ingreso de los usuarios trabajadores y empresarios. Los

⁵³ En esta plataforma informática las personas pueden registrar su experiencia laboral, intereses en capacitación y empleo y postularse a ofertas de trabajo. Para los empresarios, Vía Trabajo les permite contactarse con el CePE de su localidad para solicitar personal. Mientras que las ECAs pueden registrarse y ofrecer sus cursos. Por más información: <http://viatrabajo.mtss.gub.uy/viatrabajoweb/servlet/inicio>

operadores se encargan de identificar sus necesidades, registran sus datos y derivan a otros programas en el caso que sea necesario. Luego, la orientación laboral consiste en un diagnóstico de la situación ocupacional del individuo y junto con esto, la asesoría en diversas técnicas de búsqueda de un empleo. La tercera, implica el trabajo de los técnicos del CePE con las instituciones y empresas de la zona de influencia, con el cometido de interiorizarse respecto a las demandas de las empresas y organizaciones en materia de puestos vacantes así como perfiles ocupacionales disponibles. El resultado a la postre, debe ser la inserción laboral de la persona. En el caso de Emprendimientos Productivos, el trabajo en el CePE atiende a la implementación del PIP, ya sea con las personas que ya están haciendo uso de éste como a posibles interesados en sumarse. Es importante además la tarea de difusión de este programa así como de contralor de los usuarios de éste, tarea que se realiza a través de visitas a los lugares de desarrollo de los emprendimientos productivos. En el caso de Formación Profesional, junto con la ejecución y acompañamiento de las políticas diseñadas a nivel central, los funcionarios del CePE contribuyen a la construcción de programas de formación con componente local y a la realización de capacitaciones junto con técnicos de otros organismos públicos.

5.2.2.2 El Estado interviniendo en la intermediación laboral

El MTSS por intermedio de la DINAE, es el principal responsable de las políticas de empleo en Uruguay. Por motivos históricos y porque además desde 2005 fue revitalizado ese rol por parte de la administración entrante, este ministerio ha mantenido ese lugar preferencial dentro de la estructura estatal. Los CePE han sido el instrumento que definió la DINAE para la ejecución en el territorio para sus políticas de empleo y formación profesional.

Las dificultades desde los orígenes del programa han sido varias: a la interna de la DINAE, con los otros ministerios involucrados en el territorio con los temas de la generación de empleo y las políticas sociales más en general, en las relaciones con los gobiernos departamentales y con el actor que se sumó unos años después de comenzado el programa, el INEFOP. El análisis más detallado de las problemáticas en torno al programa las dejaremos para el final de este trabajo, pero es importante destacar que se han buscado distintas estrategias para avanzar sobre estas dificultades, con resultados disímiles. Los acuerdos alcanzados con el INEFOP por parte de la DINAE en determinadas áreas de trabajo en común que tienen en éste programa han dado

resultados positivos, más allá de los números. La DINA E es una institución que desde 2005 ha tenido determinadas modificaciones en sus objetivos y también a nivel de su estructura, y quizás esta ampliación de cometidos no se ha visto acompañada por el incremento necesario de presupuesto para el efectivo cumplimiento de éstos.

Una de las dificultades principales que han enfrentado los CePE, es la competencia desigual con los métodos tradicionales de contratación de trabajadores. Brenta afirma:

En Uruguay el método tradicional de contratación es a través del ‘boca a boca’, o sea básicamente la recomendación. Un 60% de las personas que se contratan, se contratan a través de la recomendación de alguien, aquel que comenta: ‘yo necesito tal funcionario, y alguien le dice: yo conozco a alguien que reúne esas conclusiones.

En este sentido:

El resto se contrata a través de agencias, o de los llamados a través de la prensa (...). He sido muy crítico respecto a muchas estimaciones que se hacían respecto al futuro de la evolución del empleo y cuya información se obtenía, básicamente las consultoras, la obtenían de los servicios de los diarios, y los servicios de los diarios en realidad reflejan muy poco lo que es el mundo de las contrataciones en términos generales.

Esto último lo podemos relacionar con el escenario competitivo que enfrenta el programa CePE no sólo con las agencias privadas de colocación y las históricas “Bolsas de Trabajo” que se mantienen vigentes algunos gobiernos departamentales, sino que debe enfrentarse además a prácticas tradicionales que tiene el empresariado para contratar personal. Nos referimos a un hábito que trasciende escalas, sea un pequeño comerciante hasta empresas de porte más importante, los contactos son por la vía informal, y esto se agudiza con la condición de ser un país con tan solo 3 millones de personas.

Respecto a las opiniones que recogimos sobre las problemáticas ligadas a la implementación de las PAE en Uruguay y del CePE en particular, destacamos que los diagnósticos incluso desde distintas perspectivas, coinciden en que los inicios han sido difíciles y por más que podamos entenderla como una política innovadora ha tenido que enfrentarse las complejidades propias de un sistema institucional que mantiene vigente ciertas problemáticas históricas de las políticas públicas en el país.

5.2.2.3 Tensiones y conflictos en la construcción de lo local

Los CePE forman parte de un entramado institucional mayor (DINAE e INEFOP) que aún se está construyendo y que, en consecuencia, ha tenido sus avances y sus retrocesos. El carácter histórico del tripartismo en las relaciones del trabajo en Uruguay, no está reflejado institucionalmente en este programa, pero sí en sus cometidos fundamentales y en su implementación. Los CePE no son ajenos a las decisiones que toman las instituciones mencionadas dado que éstas tienen incidencia en su funcionamiento de una manera u otra.

Lo innovador de esta política además del diseño en sí, aún con las debilidades que ha evidenciado en la puesta en práctica, es la prioridad que se le otorga al desarrollo en términos generales, desde lo territorial y esto en términos institucionales involucra a la Intendencia Departamental. La generación de empleo, la formación profesional y el fomento de pequeños emprendimientos tradicionalmente han sido concebidos desde los organismos nacionales. Y ello más aún en el caso uruguayo en el cual, por su sistema unitario de gobierno, las instituciones departamentales se encuentran en una situación de desventaja en términos de recursos económicos propios y capacidades legales y técnicas para diseñar e implementar políticas públicas territoriales. Es fundamental comprender esto, ya que tiene una incidencia central a la hora de hacer un balance del programa CePE, en tanto que algunos de los aspectos más problemáticos de su ejecución están directamente relacionados a las debilidades institucionales en el territorio.

Para el gobierno nacional iniciado en 2005, la creación de empleo ha sido una estrategia nacional con dos líneas de trabajo prioritarias: el desarrollo local y además, el desarrollo sectorial de la economía (MTSS, 2006). Para el primer cometido, es imprescindible contar con el involucramiento de los actores locales organizados con miras a lograr un diseño de la política que tenga en cuenta las especificidades territoriales. Consideramos que la noción del desarrollo de “lo local” no se limita a un barrio, localidad o departamento determinado, sino que lo regional también debe ser tenido en cuenta y más aún en el caso uruguayo donde las desigualdades entre regiones es un problema que se ha agudizado en el tiempo.

Para alcanzar esta meta, es vital el papel que desempeñan los técnicos en el territorio y aquí nos enfrentamos a otro de los obstáculos que ha enfrentado el programa CePE pero que no escapa a las realidades de otras políticas públicas: la faltante de

recursos calificados. En los comienzos del programa se podía adjudicar a la DINAE y luego también al INEFOP una supuesta falta de colaboración para la contratación de técnicos para el programa, pero con el transcurso de los años ambos organismos han demostrado su voluntad de fortalecer la política a nivel territorial. Entonces, las razones son otras más allá de lo mencionado anteriormente. Por un lado, la postura de los gobiernos departamentales ante el programa no ha sido homogénea, ya que algunos han demostrado interés y lo han explicitado brindando recursos humanos e infraestructura, pero en otros casos la falta de voluntad política ha traído aparejado el fracaso de la política. Por otro lado, en el caso de los gobiernos departamentales del Interior además de los recursos disponibles, existe otro problema de larga data y que en parte los excede y radica en la matriz político-administrativa centralista del país que ha tenido como consecuencia en términos socioeconómicos el debilitamiento y la desvalorización de la cuestión de lo local. Este centralismo atenta contra la formación de recursos técnicos en el territorio y los que se forman fuera de éste, no tienen los estímulos para el retorno a sus lugares de origen o para trasladarse fuera de Montevideo. Todo esto, en un contexto de un gobierno que visualizaba un Estado con mayor presencia a través de sus políticas, en una concepción más amplia de su accionar diferenciándose a lo actuado en las décadas previas. Sin embargo, para este tipo de transformaciones en las habituales competencias de los gobiernos departamentales, es primordial la inyección de recursos para estos últimos. En muchas oportunidades, ambos procesos no se han dado en forma simultánea por lo que se corre el riesgo de que las buenas intenciones se diluyan en la implementación de la política.

Desde la DINAE se consideró conveniente adecuar las políticas de empleo a las especificidades del medio local, contando con el respaldo en el territorio de las Intendencias de cada departamento. Esta reasignación de tareas en lo que respecta a la cuestión laboral, parte de un “redescubrimiento” de lo local como espacio de formulación e implementación de políticas más específicas, entendiéndose por esto una mayor predisposición por parte de las autoridades nacionales de las demandas así como posibles soluciones formuladas por los distintos voceros de los sectores productivos departamentales.

Recordemos que los CePE tienen un aliado en las Oficinas de Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, creados por el INEFOP y que cubren la mayor parte del territorio uruguayo. Estos convergen en el objetivo de

impulsar de la descentralización territorial en las políticas de empleo y de la interacción entre ambos, pueden surgir insumos para planes de formación de formación departamentales considerando que están integrados por representantes del Poder Ejecutivo, el PIT-CNT y del sector empresarial de la localidad. La premisa es lograr resultados duraderos en el largo plazo, por vía del trabajo integrado de las instituciones con un marcado énfasis en lo local.

En relación a las dificultades de generar acuerdos de trabajo en relación a las PAE en el territorio, el Ministerio se enfrentó ante una nueva tarea, con una infraestructura que podría encontrarse limitada en términos del número de funcionarios y técnicos y recursos económicos para implementar una política como los CePE. El entrevistado de OIT/CINTERFOR nos dice:

Una de las grandes discusiones que tuve fue con relación al tema CePE; el hecho de que el Ministerio se embarcara en la operativa de los Centros Públicos de Empleo. Me parece que hubiera sido mejor desarrollarlo con otro tipo de alianza, siempre lo vi mucho más ubicable con el INEFOP. En algún momento sugerí, en lugar de empezar a generar espacios físicos y equipos nuevos digamos, apoyarse en otros tipos de estructuras preexistentes, las propias oficinas del Ministerio de Trabajo, las oficinas del BPS. Normalmente los Centros Públicos de Empleo están vinculados, no atienden solamente a los beneficiarios de los seguros de desempleo, pero es natural que en el proceso se vaya por un (...) tema del alta de prestación por Seguro de Desempleo y (surja) ‘comuníquese con mi compañero que lo va a ayudar, a ver cuáles son sus conocimientos su experiencia para ver si le conseguimos laburo’.

En este fragmento alude a las Oficinas de Trabajo como uno de los posibles referentes que podría haber utilizado el MTSS para gestionar los CePE en el territorio y así no depender de las Intendencias Departamentales. A su vez, hace referencia al INEFOP como otro posible organismo factible de generar acuerdos territoriales; una modalidad de trabajo como ya consignamos anteriormente que está llevándose a cabo con los CEFOP en la actualidad.

En el ámbito de los gobiernos departamentales no existe referencia alguna en lo que a legislación refiere, sobre las políticas activas de empleo. No debe ser algo que genere asombro en tanto en nuestro país recién a comienzos de la década del noventa se comenzó a legislar a nivel nacional sobre este tópico⁵⁴. En la reforma constitucional del

⁵⁴ La ley no. 9.515 del año 1935) establece en su art. 36, núm. 5, entre las competencias del Intendente, la potestad de tomar medidas que tengan como meta la “prosperidad” de sus gobernados, medidas que consisten en el estímulo de la inversión privada y su afincamiento en el Departamento. Sin embargo, no se plantea en el texto qué medidas tomar con los oferentes de mano de obra locales para esas inversiones que podrían instalarse en el territorio. Es comprensible, nos estamos refiriendo a una ley de mediados de 1930 y a un mercado de trabajo con otros requerimientos a los de la actualidad.

año 1996, se incorporó el art. 298 que alude a la importancia para el desarrollo del Interior del país de la instalación de capitales privados, promoviendo la exoneración de tributos a las inversiones que allí se instalasen. Históricamente, en materia de legislación en el plano departamental el empleo ha sido concebido de una manera restrictiva, circunscribiéndose a medidas de fomento del capital privado, con el objetivo de la radicación de las mismas en el Departamento. Las experiencias como el CePE, más allá de sus dificultades, son instancias de aprendizaje para el gobierno nacional como para la Intendencia Departamental.

5.2.3 Los resultados del CePE y la cuestión de la evaluación en este tipo de políticas

El tema de la evaluación del programa CePE la abordamos a partir de dos perspectivas. Una más cuantitativa, recogiendo los principales resultados de la implementación del programa para el año 2015 obtenidos gracias al trabajo de la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social (MTSS, 2015). Un segundo abordaje, más cualitativo, que recoge las expresiones de nuestros entrevistados respecto a las dificultades específicas de evaluar este programa y desde un análisis más general, como deberíamos entender los resultados de que surgen de la implementación de las políticas sociales y de trabajo. A nuestro entender, este apartado es de sumo interés en función de que para realizar el balance de casi diez años de ejecución de esta política, la cuestión de cómo debería ser evaluada es fundamental. Tomar el año 2014 como fecha de referencia, nos dará cuenta por vía de los resultados obtenidos de cuanto ha ido creciendo (o no) el volumen de usuarios de ese programa con el correr de estos años.

El número de postulantes inscriptos en Plataforma Vía Trabajo en el transcurso del año 2014 fue de 22.246 personas, en un total de 114.515 personas inscriptas desde febrero de 2008 hasta diciembre de 2014 (período del que se tiene registro de la actividad)⁵⁵. De esa cifra, 13.884 personas fueron inscriptas a través del CePE, un

⁵⁵ Los datos citados son resultado del análisis de los técnicos de dicha Unidad, dependiente del MTSS. La información surge de los datos ingresados a la plataforma informática Vía Trabajo hasta el 31/12/2014. Recordemos que Vía Trabajo registra y gestiona los servicios que presta el CePE en materia de información, orientación, capacitación e intermediación laboral. El registro puede ser presencial a través de la entrevista con un operador del CePE, por vía digital completando el formulario disponible en el sitio de la plataforma (para residentes y no residentes en el país) y a través de una entrevistada realizada por el INEFOP. En el CePE, la entrevista puede ser de “recepción”, que consiste en el registro de la información básica del postulante y así estar en condiciones de acceder a las prestaciones del programa; o también puede ser una entrevista “ampliada” en la que se registra toda la información del postulante sobre su trayectoria educativo-laboral, preferencias en cuestiones de empleo y capacitación y la información personal que considere necesaria que se registre.

62,4% del total de esa población registrada en el año 2014. Unas 3.114 se inscribieron a través de la web (14%) y el restante 24%, unas 5.248 personas lo hicieron a través del INEFOP. De acuerdo al informe, el 83% de las personas que se acercaron a un CePE lo hicieron interesados por un trabajo. En segundo lugar en los intereses de los usuarios, están las demandas por capacitaciones, con un 14% del total.

El análisis por la distribución de género, arroja las siguientes cifras: el 50,7% de las personas inscriptas son mujeres, de las cuales el 51% tiene menos de 30 años, en el caso de los hombres es el 49,2% y hay un 0,1% de personas trans. En lo que respecta al nivel educativo, el 35,2% tiene Ciclo Básico, 23,9% tiene Bachillerato y el restante 21,9% tiene Educación Primaria (en todos los casos se incluye completo o incompleta al nivel alcanzado). Mientras que la categoría ocupacional de los usuarios se desglosa en un 48% que se declara como desocupado, el 17% se autoidentificó como ocupado en el momento de la inscripción y un 6% manifestó ser inactivo. En relación a los antecedentes declarados en el mercado de trabajo, el 13% registró tener experiencia en el sector de ventas, el 11% tenía antecedentes en el sector de la construcción, industria, minería y transporte y la tercera opción con mayor número de ocupaciones con un 10% son los limpiadores y asistentes de limpieza.

¿Qué ocurrió en 2014 con el otro usuario, las empresas? Para fines de ese año, habían registradas un total de 1.470 empresas. El 23% de las inscriptas se dedicaban al sector comercio, el 20% a la industria manufacturera y un 13% al sector de la construcción. El informe del MTSS en base a los datos obtenidos, establece que se registraron 589 demandas laborales que solicitaron unos 1.602 puestos. Fueron contratados 508 personas, de un total de 8.600 postulantes que participaron de uno o varios procesos de preselección gestionados por los CePE. La relación entre la cantidad de postulantes preseleccionados es 5,4 veces el número de puestos a cubrir, por lo que el grado de cumplimiento de la demanda de trabajo es del 32% del total solicitado al CePE. El dato que arroja el informe es contundente: tomando como referencia el año 2014, los CePE logran satisfacer el 0,8% del mercado de los individuos que rotaron de empleo en ese año, unas 1.602 vacantes sobre un total de 200.000 personas.

Entre las ocupaciones más solicitadas por parte de las empresas se encuentran los limpiadores y asistentes de limpieza, personal para ventas, peones varios (forestales, minería, industria, construcción, entre otros) y el nivel educativo que requieren el 59%

de éstas para sus postulantes es de Primaria completa. Vinculado a esto último, el perfil educativo de los contratados evidenciaba que un 44% de éstos habían alcanzado el Ciclo Básico de la Educación Secundaria mientras que un 25% tenía como máximo nivel educativo alcanzado la Primaria. Otro aspecto de los contratados es que el 36% de éstos son jóvenes de 18 a 24 años y un 27% del total, son personas entre 30 y 39 años.

Comentábamos anteriormente que para fines de 2014, el total de empresas registradas en Vía Trabajo era de 1.470; si nos concentramos en ese último año, se inscribieron 175 empresas. El departamento que tenía más empresas registradas era Montevideo con 92, seguido por Lavalleja con 12 empresas. Lo llamativo de este último dato es que Lavalleja, un departamento “menor” si nos referimos a su desarrollo económico, presenta más empresas registradas que departamentos como Salto (sólo 1), que es una de las principales economías del país. A nuestro entender, es una muestra de la importancia que tiene el trabajo territorial para los resultados de esta política; con esto no me refiero solo a la “apropiación” del programa pueda hacer la Intendencia, sino al trabajo de los técnicos y funcionarios adscriptos al CePE.

En su doble rol DINAE-INEFOP, Pereyra nos plantea su percepción respecto a la etapa de la evaluación en esta política:

La evaluación de éstas políticas tiene que ser precedida de qué es lo que se busca, y lo que se ha buscado hasta ahora es fortalecer las capacidades. Después sí, hay información acerca de cuanto es el nivel de inserción. Ahora, también es una cuestión de derechos. Seguramente ninguna agencia de colocación de recursos humanos se instale en Cerro Largo, pero nosotros tenemos que estar para las empresas de Cerro Largo y para los trabajadores de Cerro Largo (...) ahí hay una cuestión que tiene que ver con la igualdad de oportunidades y los derechos de las personas (...) Ese es un enfoque también de la descentralización que no se puede medir también en términos de éstos datos.

El entrevistado nos manifiesta que más allá de los resultados que podamos obtener de las prestaciones que otorga el CePE, se debe poner el énfasis en las capacidades que se han desarrollado (a nivel institucional como a nivel de los usuarios) y en el rol del Estado como promotor de la igualdad de oportunidades, en este caso, para acceder a los programas públicos y de trabajo en particular. La referencia a Cerro Largo es clara (departamento al noreste y con una economía pequeña y concentrada en la ganadería extensiva); el actor estatal debe estar presente en donde el sector privado por sus intereses no lo haría.

Nuestro entrevistado de OIT/CINTERFOR hace una distinción relevante con respecto a la instancia de la evaluación:

Desde luego una evaluación no es una contabilidad. Acá hay bastante confusión a veces entre lo que es más control de gestión y lo que puede ser evaluación y evaluación de impacto. No me alcanza con que me den números de personas que fueron atendidas o derivadas. El CePE para mí entre otras funciones tiene que ser un agente más de territorio, un elemento articulador, que se gane la confianza del tejido productivo local, tanto público como privado, un buscador activo de oportunidades, de desarrollo para la gente. Entonces debería verse algún tipo de herramienta, debería utilizar un tipo de herramienta que pueda relevar ese tipo de relacionamiento del CePE con el tejido productivo local.

Ambas miradas coinciden en que los CePE deben ser evaluados más allá de las cifras; una conclusión que se podría extender a otros casos en materia de política pública. Sin embargo, hay elementos que afectan ese planteo; las demandas de la opinión pública, que tiene entre sus prioridades la resolución de la faltante de empleo y junto con esto, la exigencia de que el Estado rinda cuentas de lo que hace con los recursos públicos para poder abordar estas problemáticas. Está el factor político, además, entendiéndose por esto que el dirigente necesita exhibir resultados ante la ciudadanía y los resultados de las políticas que han implementado son un indicador destacado y más aún cuando hablamos de generación de empleo.

5.3 Síntesis del capítulo

A lo largo de este capítulo hemos buscado dar cuenta de dos de las principales orientaciones que han tenido las estrategias de la política laboral del Frente Amplio en el período 2005-2015. Para ello, hemos propuesto en tanto herramienta analítica una doble categoría conceptual que refiere a dichas orientaciones. Una primera, que hemos dado en llamar de “restauración con cambios”, para la cual hemos tomado a los Consejos de Salarios en tanto institución representativa este tipo de estrategia. Al respecto, pudimos observar el desarrollo histórico de este instrumento regulador de las relaciones laborales, y cómo su vigencia estuvo condicionada por los vaivenes políticos del país. Los últimos años lo encontró fortalecido, en una versión distinta a otras anteriores ya que incluyó grupos de trabajadores históricamente relegados y a su vez, con un ordenamiento interno de los Consejos Superiores tanto de trabajadores públicos como privados, con el objetivo último, a nuestro entender, de consolidar esta institución hacia el futuro. Decidimos cerrar este apartado referido al análisis de la recuperación de los CC.SS. por parte del FA como una estrategia de “restauración con cambios”, destacando algunos de los resultados de su puesta en funcionamiento. Las cifras nos dan

la señal de que el tripartismo laboral uruguayo, a pesar de algunas dificultades, se ha ido consolidando.

Por otra parte, en el segundo apartado de este capítulo, nos hemos centrado en el análisis de los Centros Públicos de Empleo, en tanto institución representativa de la segunda categoría que hemos construido y que hemos llamado estrategia “innovadora”. Los aspectos específicos innovadores de la política ya fueron analizados en extenso en este capítulo, junto con las problemáticas que ha traído consigo la implementación de este programa. Nos parece relevante para hacer un balance de los CePE, el razonamiento que plantea el especialista de la OIT/CINTERFOR, desde un abordaje más general de los problemas de diseño e implementación que han tenido las políticas públicas a lo largo del tiempo. Según éste:

La lógica de hacer la política a través de programas a mí me parece fragmentaria, perniciosa, pero que es una característica de todo el Estado uruguayo. El Ministerio, la multiplicación de los programas (...). El INEFOP también tiene una colección de programas entonces, yo soy más de la perspectiva que vos tenés lo que tener son dispositivos y después lo que tenés que tener son espacios de combinación de esos dispositivos a la medida de la demanda.

El entrevistado plantea como alternativa, la creación de “ventanillas territoriales”, que tengan como cometido principal concentrar los distintos instrumentos del Estado para atender a determinados sectores o cadenas productivas, en función del territorio. Está fuera de nuestro período de análisis, pero podemos interpretar que el lanzamiento de los CEFOP de INEFOP, como una revisión del diseño de los CePE por parte de las autoridades involucradas. Al problema de la superposición de programas sobre una misma población, le agregaríamos las dificultades de diálogo entre las instituciones estatales a nivel territorial, una problemática que no define exclusivamente al ámbito del trabajo.

Como cierre, es muy interesante lo que plantea Pereyra respecto a tener una concepción más amplia de lo que podemos entender por políticas de empleo:

Las políticas de empleo a veces se ven disociadas de otras políticas (...) los resultados en materia de empleo se explican por los éxitos o los fracasos de un conjunto de políticas que a veces no son visualizadas como de empleo, pero que son políticas que inciden en el empleo. Obviamente las primeras, las políticas de carácter económico y macroeconómico, las otras, las políticas de inserción internacional, otras las políticas de desarrollo industrial o de promoción de los sectores, las de innovación.

Conclusiones

Esta investigación tuvo como propósito brindar una primera aproximación analítica a lo ocurrido en el sistema político uruguayo en estos últimos años, principalmente en materia laboral, a partir del triunfo del FA en octubre de 2004. Un período histórico, que tiene como hecho político de mayor repercusión el ascenso del progresismo por primera vez al gobierno nacional. El triunfo de la izquierda terminó con el bipartidismo tradicional definido por las sucesivas administraciones de los partidos Colorado y Nacional desde los inicios de la república en 1830. Un partido político como el FA, creado en el año 1971 como una coalición de partidos de izquierda y que a su interior aglomeró desde sectores demócratas-cristianos hasta agrupaciones marxistas, pasando por colectivos de desencantados de los PP.TT., debió esperar cuarenta y cuatro años para alcanzar el gobierno nacional. En todo ese tiempo, el FA afrontó diversos cambios, ya sean de definiciones ideológicas y por tanto programáticas (en esto el contexto internacional fue determinante), incluyendo desafíos como la ampliación de su caudal electoral y la necesidad de incluir a la interna de la colectividad a sectores que no estaban identificados históricamente con la izquierda.

Estos cambios ideológicos y programáticos, se tradujeron en una mayor institucionalización del partido. Estos cambios se inscribieron en un proceso de larga data –profundizado en los años 90’- y se evidenciaron en las transformaciones de su estructura interna y se manifestaron fundamentalmente a través de dos vías. Por un lado, a partir del debilitamiento de la concepción inicial del FA en tanto “coalición de partidos” para reconvertirse gradualmente en un “partido compuesto o integrado por sectores”; lo cual se tradujo –en algunos casos- en una pérdida de las normas y principios ideológicos que organizaban a cada partido y llevó a una reconfiguración más uniformizada de las agrupaciones a su interior. Una segunda vía, consistió en la conformación de alianzas entre sectores a la interna progresista (denominados como “espacios”) que en determinadas ocasiones oficiaron como una puerta de ingreso a la estructura orgánica frenteamplista.

El análisis del contexto político regional también fue relevante en nuestra tesis. La victoria de la izquierda uruguaya se inscribe en un fenómeno continental caracterizado por el advenimiento a comienzos de los años 2000, de gobiernos progresistas en los principales países de la región, tal como ocurrió en Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela entre otros. Estos países presentan trayectorias políticas recientes que tienen

puntos coincidentes entre sí: períodos de radicalización política desde sectores de la derecha y también a la izquierda, profundización de la avanzada autoritaria a través de golpes de Estado en los 70' y recuperación de la institucionalidad democrática en la mayoría de los países en la década de 1980. Posteriormente, el ascenso a través de las urnas de gobiernos neoliberales en la década siguiente y luego, un recambio en la orientación político-económica de los partidos gobernantes que dio paso a los triunfos de los gobiernos progresistas que caracterizamos durante el desarrollo de esta investigación.

En este marco, el objetivo central de esta tesis ha sido caracterizar a las dos primeras gestiones del FA (2005-2010 y 2010-2015) como “gobiernos socialdemocráticos tardíos”, a partir del análisis de la política laboral implementada en ese decenio. Ante la pregunta planteada en nuestra investigación “¿cómo se aplican las características del concepto de gobierno socialdemocrático tardío a la política laboral del FA para el período 2005-2015?”, la misma fue respondida en el desarrollo de la tesis y que nos encargamos de resumir a continuación a través de los siguientes argumentos. Para ello, en la primera parte de la tesis, nos centramos en el estudio del proceso de emergencia y consolidación institucional del FA en el gobierno, a partir de entender esta experiencia como una expresión de lo que Jorge Lanzaro ha llamado “gobiernos socialdemocráticos tardíos”. La elección de esta categoría conceptual como central en nuestro análisis implicó la aceptación -y defensa por ende- de ciertos supuestos que conciben a la experiencia frenteamplista uruguaya, con diferencias a las trayectorias de otros países de la región. Desde nuestra perspectiva el FA cumple con las características fundamentales de la definición propuesta por dicho investigador uruguayo: además de la referencia temporal (lo “tardío” alude al transcurso del tiempo de estas últimas experiencias con respecto a los casos europeos clásicos), el partido de gobierno tuvo en sus orígenes una fuerte diatriba rupturista frente al orden establecido en lo político y económico y en muchos partidos que lo conformaban inicialmente había una irrestricta defensa del socialismo como objetivo último de la coalición de izquierdas.

Recordemos que los “gobiernos socialdemocráticos tardíos”, tienen como uno de sus principales rasgos una relación histórica con las organizaciones sindicales. Una primera evidencia de ese vínculo se explicita en los orígenes casi simultáneos de ambas organizaciones. Decíamos que el FA se crea en 1971, mientras que los inicios de la central obrera denominada como CNT se remontan a mediados de 1960. Esta

organización, luego de la recuperación democrática en los 80' se transformó en lo que hasta el día de hoy conocemos como PIT-CNT, la única central obrera del país. A pesar de este cambio, se mantuvo la sigla CNT en su denominación como homenaje a la organización que logró la unificación del movimiento obrero uruguayo y que fue uno de los principales opositores al avance autoritario de finales de 1960 y de la posterior dictadura cívico-militar, junto con el FA. Estas organizaciones compartieron sectores militantes comunes a ambos espacios, una situación que se mantiene incambiada hasta nuestros días. Una segunda evidencia de este relacionamiento, es la gravitación que tuvo a la interna del elenco gubernamental el actor sindical, expresado en el número importante de dirigentes del PIT-CNT que han ocupado cargos de gobierno y legislativos en el período 2005-2015. Mencionamos que tanto en la primera administración de Vázquez y la siguiente de Mujica, se estiman unos treinta representantes sindicales en cargos designados y también electivos. Una tercera muestra, es la ampliación de espacios al interior de la estructura estatal para la participación de representantes de los trabajadores, como son los casos de la JUNASA y el INEFOP y con éste los Comités Departamentales y Locales de Empleo y Formación Profesional. Cuarto y último punto que desarrollamos en la investigación, fue la aprobación de leyes que expresaban reivindicaciones de larga data del movimiento obrero. Entre éstas, las leyes de Regulación del Trabajo Doméstico, la que establece la Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Trabajador Rural, la de Responsabilidad Penal Empresarial y por supuesto, los decretos que incorporaron a los trabajadores rurales, los públicos y los que desarrollan tareas comprendidas en la categoría de trabajo doméstico. Estos son nuestros principales argumentos que responden a la interrogante respecto a que aspectos del marco teórico sobre los “gobiernos socialdemocráticos tardíos”, se aplican para la política laboral iniciada en 2005. Cuando se alude a los vínculos imprescindibles que deben existir entre el partido de gobierno y el movimiento obrero, lo expuesto anteriormente a nuestro entender refuerza nuestro análisis de las relaciones (y los resultados de éstas) entre gobierno y trabajadores organizados.

Respecto a las otras dos restantes preguntas planteadas para la investigación: “¿puede entender a los CC.SS. como una política laboral restauradora con cambios? y ¿en qué medida el programa CePE puede definirse como una política innovadora?”, nuestro análisis será resumido a continuación. En la segunda parte de la tesis nos centramos en el análisis en profundidad de las políticas laborales implementadas en el

período 2005-2015. Para ello, construimos dos categorías analíticas que distinguen las estrategias en materia laboral: un tipo de políticas a las que llamamos “innovadoras”, y otras a las que denominamos de “restauración con cambios”. La decisión de establecer dicho criterio, fue poder contribuir desde la Ciencia Política a temas que han sido analizados de manera exhaustiva por otras disciplinas, como son la Sociología, el Derecho y la Psicología del Trabajo. Consideramos que esta situación, nos convoca a los politólogos uruguayos a profundizar en un ámbito propio de las políticas públicas que ha tenido importantes avances en estos últimos años. Nuestra clasificación además, respeta la valoración que han hecho distintos portavoces del ambiente político así como del académico respecto de la valía de la decisión de recuperar el instrumento tripartito de los CC.SS. y a su vez, busca otorgar una mayor visibilidad a otro tipo de medidas menos estudiadas y reconocidas como los CePE, dentro de un campo más amplio que abarca a las PAE.

En relación a la estrategia de “restauración con cambios” impulsada por el FA a partir de mediados del 2000, ésta tiene en el regreso de los CC.SS. uno de sus ejemplos más contundentes. Brevemente, recordamos que con esta definición nos referimos a la reconstrucción de instituciones que conformaron en un determinado período histórico el sistema de relaciones del trabajo uruguayo, pero que en su puesta nuevamente en vigencia, se implementaron variantes respecto a la configuración original. Entre ellas, se introdujeron cambios de suma trascendencia como ha sido la incorporación de sectores excluidos anteriormente en los modelos de negociación colectiva (rurales, públicos y trabajo doméstico), lo cual tuvo como resultado una ampliación de la cobertura de trabajadores protegidos por este sistema. Estas decisiones políticas, junto con el crecimiento del trabajo formal a través del crecimiento de la actividad económica y una mejoría de la inspección laboral, fortaleció a todo el sistema de relaciones laborales uruguayo. En suma, el caso del rearmado del modelo de negociación colectiva a la postre fue un resultado de la mencionada estrategia de “restauración con cambios”. Recordemos que previamente no existía legislación específica en el derecho colectivo uruguayo sobre este ítem. La extensión de la cobertura de la negociación colectiva para los sectores de trabajadores públicos y domésticos también va en sintonía de esos cambios positivos promovidos por el gobierno. El cometido principal sigue siendo el mismo que las versiones que lo antecedieron a este modelo vigente: la protección y promoción de los derechos de los trabajadores en el ámbito de la negociación tripartita.

En relación a la segunda pregunta que alude al programa CePE, en la investigación en curso analizamos los principales aspectos que hacen a este caso como una muestra de una estrategia innovadora en material laboral. El cuerpo teórico desarrollado por el Dr. Neffa nos sirvió como eje para el análisis de esta política de empleo, con una larga tradición en Europa, pero que en Uruguay recién comenzó a ejecutarse con el FA en el gobierno. Su caracterización como política innovadora se sustenta en tres puntos: su diseño institucional, el rol que asume el Estado a través de esa política en particular y el legislar sobre un derecho o reivindicación anteriormente postergada. La implementación de los CePE inauguró otro espacio de trabajo en conjunto entre los niveles nacionales y departamentales de gobierno y con un tema de honda sensibilidad como es la generación de empleo de calidad. Las dificultades que históricamente acompañan a este tipo de políticas diseñadas en instituciones de alcance nacional pero que necesitan de un acompañamiento en la ejecución territorial por parte del actor gubernamental, surgieron y se han mantenido con los años. Lo novedoso fue el campo en donde se aplicó dicha relación intergubernamental: las políticas activas de empleo. Existían previamente experiencias parecidas, pero los CePE al ser inaugurados en la primera administración frenteamplista brindaron un nuevo escenario de diálogo para los niveles nacionales y departamentales de gobierno. El propio diseño del programa determina que es el propio ministerio nacional competente en el tema, el que territorializa la política. Todo esto se desarrolla en un marco en el cual el Estado se dispone a participar en la intermediación laboral en el mercado de trabajo, área en la que tradicionalmente predominaban los agentes privados de la economía, denominados como agencias de recursos humanos o de colocación.

Consideramos que la definición de dos tipos de estrategias en la política laboral de la experiencia progresista uruguaya es el principal aporte de esta tesis, en concordancia con uno de nuestros cometidos iniciales, que ha sido la contribución al incremento de los estudios del trabajo desde una mirada disciplinar específica como es la politológica. Explicitado esto, somos conscientes que tenemos mucho para seguir avanzando y perfeccionando en la indagación de la política laboral como objeto de estudio y más aún cuando el análisis se concentra en una experiencia que transcurre en la actualidad.

El nuevo escenario determinado por el triunfo del FA a fines del 2004, generó incertidumbre en el ambiente político nacional y frentista en particular y también en la

escena dirigencial del PIT-CNT. La situación inédita de contar con la izquierda en el gobierno nacional y su relación con el movimiento obrero (más allá de lo que ha ocurrido con la experiencia en la gestión de la Intendencia Departamental de Montevideo desde 1990) permitió hipotetizar sobre distintos escenarios de lo que podía suceder entre ambos espacios. Retomando lo ya analizado en el transcurso de la investigación, podemos caracterizar esta relación como de cooperación en líneas generales, con un PIT-CNT que ha contribuido a darle gobernabilidad a las gestiones frentistas y que con el paso de los años ha dejado entrever un incremento de las diferencias entre el movimiento obrero y el gobierno.

Por las características específicas de las organizaciones sociales del país, es habitual que los militantes y dirigentes tengan una suerte de “doble rol”: por un lado, la militancia en su organización social de base y por otro, una actividad a la interna de algún sector del frenteamplismo. Este escenario de “dualismo” es fundamental tenerlo en cuenta para el análisis del devenir del FA en el gobierno en el 2005. Es decir, es un factor explicativo de los contrapesos que actúan en la interna de la fuerza política y que lógicamente se manifiestan en la agenda política del gobierno nacional. Incluso, sectores de suma importancia en la militancia territorial, entendiéndose por ésta la referida a las organizaciones sociales, no tienen el mismo peso en términos del número de representantes en el elenco gubernamental. No obstante, estos sectores han sido capaces de incidir en la política laboral del gobierno a través de instrumentos de los cuales se valieron históricamente como son las movilizaciones, así como los paros y las huelgas. Antes, bajo los gobiernos de blancos y colorados, estas acciones manifestaban la oposición a medidas que afectaban sus intereses como colectivo, mientras que en la actualidad se pueden reinterpretar como “llamados de atención” al gobierno para que no se corra de su agenda progresista histórica.

A partir de la alusión desde tiendas políticas opositoras al “agotamiento” del modelo frenteamplista, el fortalecimiento de lo hecho y una idea clara respecto a que se debe avanzar en lo laboral debe ser la estrategia para atraer a los votantes y militantes que pueden sentirse agotados luego de casi quince años de gestión. Además, cuando desde lo discursivo las propuestas de todos los partidos políticos se homogenizan cada vez más, imbuidos en una lógica de marketing que vació el debate de contenido político, la explicitación de lo que la izquierda quiere para los trabajadores en materia de sus

derechos puede ser una forma de dejar en manifiesto qué intereses reales defiende cada quién en el sistema político del país.

En suma, el caso uruguayo a través de la izquierda frenteamplista fue la consolidación de un proyecto socialdemocrático, que no tuvo aspiraciones de cambios radicales y que a pesar de las críticas y dificultades en estos años, se ha mantenido desde 2005 de manera interrumpida en el gobierno nacional. En la actualidad, nos encontramos en la región por una etapa caracterizada por el retorno de los partidos conservadores al gobierno y donde las opciones progresistas se encuentran en crisis o en un proceso de reconfiguración de sus agrupaciones. Pasados más de diez años de la primera administración frenteamplista, la lógica de los hechos evidencia un desgaste que se ha manifestado en una postura de desencanto por parte de algunos sectores de la militancia y de la dirigencia sindical frente a ciertas posturas tomadas por los gobiernos progresistas y que se pueden entender como ajenas a la tradición frenteamplista. Ante ello, consideramos que la dirigencia de la central obrera tiene que recuperar la fuerza de su cuerpo militante, teniendo en cuenta que en poco más de un año el país tendrá elecciones nacionales y nuevamente el escenario es de suma paridad entre el FA y el bloque opositor representado fundamentalmente por los partidos Nacional y Colorado.

Referencias bibliográficas

- **AA.VV.** (2002). Informe de coyuntura Uruguay 2001-2002. Serie Informe de Coyuntura /FCEA-IE; Marzo 2002. Montevideo: UdelaR.
- **AA.VV.** (2003). Informe de coyuntura Uruguay 2002-2003. Serie Informe de Coyuntura /FCEA-IE; Marzo 2003. Montevideo: UdelaR.
- **ALVES, G., AMARANTE, V., SALAS, G., VIGORITO, A.** (2012). La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009. Serie Documentos de Trabajo / FCEA-IE; DT03/12. UR.FCEA-IE. Montevideo: UdelaR.
- **AMARANTE, V., ARIM R.** (2003) Mercado laboral en Uruguay: informe final. Santiago de Chile: OIT.
- **AMARANTE, V., ARIM, R.** (2004). El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002. En: Uruguay: empleo y protección social; de la crisis al crecimiento. Pp: 39-138. Santiago de Chile: OIT.
- **AMARANTE, V., BUCHELI, M.** (2011). Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2005. Serie Estudios y perspectivas, Enero 2011, Montevideo: CEPAL.
- **AMORIM NETO O., SANTOS, F.** (2014). La experiencia socialdemocrática de Brasil (1985-2010). En: Lanzaro, J. (ed.), Social Democracias “Tardías”. Europa Meridional y América Latina. Pp.: 133-161. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Estudios Políticos.
- **ANTIA, F.** (2001). La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT 04/01. Pp.: 6-59. Montevideo: UdelaR.
- **ARAYA, E., LADO, L.** (2016). Evolución del Trabajo Decente en Uruguay en la última década. En: Estudios sobre trabajo y seguridad social, Agosto 2016, N°1. Pp. 17-128. Montevideo: Unidad de Estadística del Trabajo y de la Seguridad Social (MTSS).
- **AREA DE GESTION Y EVALUACION DEL ESTADO** (2008). La nueva institucionalidad del empleo: INEFOP en el nuevo modelo de relaciones laborales. Serie Informes estratégicos de políticas públicas, Año I, Documento n°3 diciembre 2018. Montevideo: AGEV-OPP.
- **BANTAR, H., BROWN, B., NEFFA, J.** (2015). Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°21, primer trimestre. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **BARRERA, V.** (2012). Activos y estructura de oportunidades. Jóvenes y mujeres: las desventajas de las estrategias de inserción laboral de los grupos vulnerables en Uruguay. En: Soul, M.J. et. al., El mundo del trabajo en América Latina: tendencias y resistencias. Pp.: 295-332. Buenos Aires: CLACSO.
- **BARRETO, H.** (2006). Cambio político y relaciones laborales en el Uruguay 2005: el consenso improbable. En: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Dossier: Políticas de trabajo y empleo, año 11, n°18. Pp.: 33-52.

- **BERTRANOU, F.** (2013). Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina. Ira. Ed. Buenos Aires. Documentos de trabajo, n°3. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- **BOYER, R.** (2007). Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. CEIL-CONICET. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- **BUCHELI, M.** (2005) Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. Serie: “Estudios y perspectivas”, 2. Montevideo: CEPAL.
- **CABRERA, V., CARPENA, C., PERAZZO, I.** (2013). Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007-2011. Serie “Documentos de Trabajo”, Setiembre 2013. Montevideo: IE-FCEA-UdelaR.
- **CARRACEDO, F., SENATORE, L.** (2016). Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica. En: Bentancur, N., Busquets, J.M. (coords.). Pp.: 15-42. Montevideo: ICP-Fin de Siglo.
- **CASALIS, A.** (2013). Análisis del programa oficinas de empleo municipal. una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en argentina (2005–2010). Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal, 1(21). Pp.: 65-91. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- **CASTILLO MARIN, L.** (2013). “Las Políticas de empleo en Argentina: desde la restauración de la democracia (1984-2011) (mimeografiado). Buenos Aires.
- **CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS** (2015). Informe de Actividad y Comercio N°143 – Balance 2015: Qué pasó y cómo seguirá. Montevideo.
- **DE LA GARZA, E.** (2009). Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico. Pp.: 111-139. México DF: Coedición Anthropos/UAM Iztapalapa.
- **DE LA GARZA, E.** (ed.) (2016). Los estudios laborales en América Latina. Orígenes, desarrollo y perspectivas. México DF: Grupo Editorial Siglo XXI, Anthropos/UAM.
- **DEIBE, E.** (2008). Políticas de empleo para la inclusión. Revista del Trabajo, 4(6), 202-211.
- **DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO** (2005-2017). Documentos internos. Montevideo: DINAE-MTSS.
- **DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO** (2006). Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE. Montevideo: DINAE-MTSS.
- **DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO** (2010). Planificación estratégica 2010-2015. Montevideo: DINAE-MTSS.
- **DIRECCION NACIONAL DE EVALUACION Y MONITOREO, UNIDAD ESTADISTICA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, UNIDAD DE ANALISIS Y ESTUDIOS DE LA JUVENTUD** (2016). Evaluación del Programa

Yo Estudio y Trabajo. Noviembre 2016. Montevideo: DINEM-MIDES, MTSS, INJU-MIDES.

- **ERMIDA, O.** (2008). Diálogo social: teoría y práctica. En: Revista de Derecho Laboral, T. XLIV, n° 201, Montevideo.
- **ERRANDONEA, A. (h), COSTABILE, D.** (1969). Sindicato y sociedad en el Uruguay, Montevideo: FCU.
- **ESKINAZI, J.** (2006). Servicios para el Empleo en Uruguay. Modelo de organización. Montevideo: Programa REDEL Uruguay-OIT-MTSS.
- **ESPINO, A.** (2004). El desempleo en el Uruguay 1991-2002. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT 01/04. Montevideo: UdelaR.
- **ETCHEMENDY, S.** (2015). La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal. Buenos Aires: EUDEBA.
- **FREYSSINET, J.** (2007). El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI: La experiencia reciente de los países de Europa occidental. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. CEIL-CONICET.
- **FREYSSINET, J.** (2010). Crisis, mercados de trabajo y sistemas de relaciones laborales en Europa Occidental. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°2. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **GABRINETTI, M.** (2014). Programas sociales de empleo y transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°20. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **GARCE, A.** (2010). Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica, en Revista de Ciencia Política, vol. 30, n°2. Pp.: 499-535. Montevideo: ICP-FCS.
- **GRAÑA, G.** (2002). Políticas de empleo, formación y diálogo social: discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo. Montevideo: CINTERFOR.
- **INSTITUTO CUESTA DUARTE PIT-CNT** (2015). Informe de Coyuntura. Montevideo: PIT-CNT.
- **INSTITUTO CUESTA DUARTE PIT-CNT. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO** (2014). Las Relaciones Laborales en Uruguay. Diez años de cambios. Disponible en <http://www.cuestaduarte.org.uy/> Pp.: 9-25/37-136. Montevideo: PIT CNT-OIT.
- **INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL** (2016). Memoria anual 2016. Disponible en: <http://www.inefop.org.uy/home> Montevideo: INEFOP.
- **INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL** (2016). Plan estratégico 2017-2019. Disponible en: <http://www.inefop.org.uy/home> Montevideo: INEFOP.
- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA** (2016). Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2015. Disponible en: <http://ine.gub.uy/>. Pp.: 21-46. Montevideo: INE.

- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA** (2016). Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2015. Disponible en: <http://ine.gub.uy/>. Montevideo: INE.
- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA** (2017). Anuario Estadístico 2016. Disponible en: <http://ine.gub.uy/>. Pp.: 101-130. Montevideo: INE.
- **KIRCHMEIER, O.** (1966). The Transformation of the Western European Party System. En: LaPalombara, Joseph y Myron Weiner (eds.), Political Parties and Political Development, Princeton, University Press (traducido como El camino hacia el partido de todo el mundo, en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), 1980, Teoría y sociología. Críticas de los partidos políticos. Barcelona: Anagrama.
- **LANZARO, J.** (2000). El Frente Amplio: un partido de coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno, en Revista de Ciencia Política, vol.12, Pp: 36-66. Montevideo.
- **LANZARO, J.** (2008). Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática. En: Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Zovatto D. y Orozco J. (coords.). Pp.: 905-950. México DF: UNAM, IDEA.
- **LANZARO, J.** (2009). Uruguay: el estreno de un gobierno social democrático en América Latina. Paper para el Congreso Internacional de IPSA, Julio 2009, Santiago de Chile.
- **LANZARO, J.** (2011). Uruguay: a social government in Latin America. En: Levitsky, S. y Roberts, K. (eds.) The Resurgence of the Latin America Left. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- **LANZARO, J.** (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010, en Cuadernos del CLAEH n° 100, Montevideo: CLAEH.
- **LANZARO, J.** (2013). Centro Presidencial. Estudio sobre Alto Gobierno en Uruguay. Documento en línea n° 01/13, Agosto 2013. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- **LANZARO, J.** (2014). Introducción; El estreno de un gobierno social democrático en Uruguay. En: Jorge Lanzaro, (Editor) Social democracias «Tardías. Europa Meridional y América Latina, Pp.: 13-38/ 195-238. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección Estudios Políticos.
- **LANZARO, J.** (2016). El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015. Revista de Ciencia Política. [en línea] 2016 v.25, n.2. Pp.121-142. Montevideo.
- **LANZARO, J.** (2016). Elecciones en Uruguay 2014/2015-Permanencias, transiciones y rupturas. Pp. 168-195. Montevideo: Fin de Siglo.
- **LANZARO, J., DE ARMAS, G.** (2012). Uruguay: clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos. Documento en línea n° 04/12, Agosto 2012. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- **LORENZELLI, M.** (2008). Mercado de trabajo local: hacia la construcción de un concepto. En: Revista PRISMA, no. 23. Montevideo: UCUDAL.
- **MALDOVAN, J.** (2012): Trabajo, asociatividad y acción colectiva: el caso de las cooperativas de recuperadores urbanos. En: Trabajo y Sociedad, N° 19. Pp. 117-131. Buenos Aires.

- **MALDOVAN, J., DZEMBROWSKI, N.** (2009): Asociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones. En: Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales, Ed. No 55, Septiembre. Pp.1-9. Buenos Aires.
- **MARINAKIS, A., REINECKE G., VELASCO, J.** (2004). Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante. En: Uruguay: empleo y protección social; de la crisis al crecimiento. Pp.: 13-38. Santiago de Chile: OIT.
- **MAZZA, J.** (2003). Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe. En: Revista de la CEPAL, N° 80. Pp.: 165-183.
- **MAZZUCHI, G.** (2009). Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios. Pp.: 73-118. Montevideo: OIT.
- **MÉNDEZ, G., SENATORE L., TRAVERSA F.** (2009). La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009. Serie Cuestiones de Agenda. Montevideo: FESUR. ICP-FCS-UdelaR.
- **MIDAGLIA, C. et. al.** (2017). Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado. Serie Documentos de Trabajo. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- **MIDAGLIA, C., ANTIA, F.** (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguaya de Ciencia Política [en línea] 2007, v.16. Pp.131-157. Montevideo.
- **MIDAGLIA, C., ANTIA, F.** (2015). Revisando los procesos de universalización de las políticas sociales en América Latina: análisis del caso uruguayo. DOL (Documento On-line) 01/15. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- **MIDAGLIA, C., TEJERA, R.** (2016). Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social. En: Bentancur, N., Busquets, J.M. (coords.). Pp.: 43-68. Montevideo: ICP-Fin de Siglo.
- **MORDECKI, G.** (2017). Uruguay en democracia: treinta años de evolución económica (1985-2015). Serie Documentos de Trabajo, DT 08/2017. Montevideo: IE-FCEA-UdelaR.
- **MORDECKI, G., GARCIA, S., LEIVA, A., MIRANDA, R., RODRIGUEZ, S.** (2015). Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014). Montevideo: IE-FCEA-UdelaR.
- **NEFFA, J.** (1996). Reflexiones acerca del estado del arte en Economía del Trabajo y del Empleo. En: Panaia, M. (Coord.) Trabajo y Empleo. Un abordaje interdisciplinario. Buenos Aires: EUDEBA.
- **NEFFA, J.** (2003). La teoría neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado laboral. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°1. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J.** (2003). Revisitando enfoques teóricos institucionalistas sobre el mercado de trabajo. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°2. Buenos Aires: CEIL-CONICET.

- **NEFFA, J.** (2011d). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°8. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J. et. al.** (2005). Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Buenos Aires: ASET.
- **NEFFA, J. et. al.** (2008). Los servicios municipales de empleo. Las transformaciones en las Oficinas de Empleo en los Municipios de Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario a partir de la aplicación del Seguro de Capacitación y Empleo: una visión de síntesis. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J.,** (2003). El estudio del mercado de trabajo desde la teoría de la regulación. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°10. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., BROWN, B.** (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). Empleo, desempleo y políticas de empleo N°5. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., BROWN, B.** (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). Empleo, desempleo y políticas de empleo N°6. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., BROWN, B.** (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). Empleo, desempleo y políticas de empleo N°7. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., BROWN, B., LOPEZ, E.** (2012). El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°9. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., KORINFIELD, S. et. al.** (2006). Los intermediarios del mercado de trabajo. DT no. 41, Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., PEREZ, P.** (2004). La teoría general del empleo según J.M. Keynes. Documento no. 5. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **NEFFA, J., PEREZ, P.** (coords.) (2006). Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Buenos Aires: ASET-CEIL-CONICET.
- **NEIMAN, G., QUARANTA, G.** (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En: Vasilachis de Gialdino (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Pp. 213-237. Barcelona: Gedisa.
- **NOTARO, J.** (2005). El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- **NOTARO, J.** (2007). Los Consejos de Salarios en el Uruguay 2005-2006. Serie Documentos de Trabajo, Febrero 2007. Montevideo: IE-FECEA-UdelaR.
- **NOTARO, J., QUIÑONES, M., SENATORE L., SUPERVIELLE, M.** (2011). Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- **OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO** (2009). Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo. Documento Para debate y orientación. Ginebra: Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social.

- **OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO** (2015). Servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. Uruguay. Documento Notas OIT, Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo y el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- **OLESKER, D.** (2001). Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000). Montevideo: Ediciones Trilce.
- **OLESKER, D.** (2002). Los impactos de la globalización en la economía y la sociedad uruguaya. En: Gambina, J. (Comp.) La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina. Pp.: 229-243. Buenos Aires: CLACSO.
- **OLESKER, D.** (2009). Crecimiento e inclusión. Logros del gobierno frenteamplista. Montevideo: Ediciones Trilce.
- **PALOMINO, H.** (2000). Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. En: Revista de Ciencias Sociales, vol. 17, no. 13, Montevideo.
- **PALOMINO, H.** (2007). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina de la precarización a la regulación. En: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Dossier: Políticas de trabajo y empleo, año 12, n°19. Pp.: 121-144.
- **PALOMINO, H., DALLE, P.** (2016). Los cambios estructurales de la clase obrera y del mundo del trabajo en Argentina en el largo plazo. Ponencia presentada en las III Jornadas IEALC. Buenos Aires: FCS.UBA.
- **PERAZZO, I., ROSSEL, C.** (2009). “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios. Pp.: 9-72. Montevideo: OIT.
- **PERAZZO, I.** (2012). El mercado laboral uruguayo en la última década. Serie Documentos de Trabajo. Febrero 2012. Montevideo: IE-FCEA-UdelaR.
- **PUCCI F., NION, S., CIAPESSONI, F. et. al.** (2011). Avances e inercias en la negociación colectiva uruguaya: una comparación de dos experiencias históricas. En: Revista de Ciencias Sociales [en línea]. v.24, n.29. Pp.: 117-137.
- **RASO DELGUE, J.** (2013). El sistema uruguayo de relaciones laborales: entre autonomía y negociación. En: Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 1, n° 1, enero-marzo 2013. Pp.: 1-23. Adapt University Press.
- **RICCA, S.** (1995). Introducción a los servicios de empleo. Ginebra: OIT.
- **RODRIGUEZ, J.** (2002). Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa. Santiago de Chile: OIT.

- **RODRIGUEZ, J.** (2005). Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas. En: Uruguay: empleo y protección social; de la crisis al crecimiento. Pp.: 201-244. Santiago de Chile: OIT.
- **SAMANIEGO, N.** (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. En: Serie Macroeconomía del desarrollo, no. 19. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- **SCONFIENZA, M.E.** (2011). Vulnerabilidad laboral en la Ciudad de Buenos Aires: una mirada a las personas en situación de indigencia. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Programa de Diseño y Gestión de Programas Sociales-FLACSO.
- **SCONFIENZA, M.E.** (2015). La ilusión del pleno empleo. Precariedad laboral y exclusión en Argentina: un análisis de la relación entre oferentes y demandantes de trabajo (2004-2012). Tesis Doctoral. Buenos Aires: Programa de Doctorado en Ciencias Sociales-FLACSO.
- **SCONFIENZA, M.E.** (2016). Demanda laboral y segmentos vulnerables. Empleo, desempleo y políticas de empleo N°25. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- **SCONFIENZA, M.E.** (2017). La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016. En: Methados Revista de Ciencias Sociales, n°5. Pp.: 210-229. Madrid.
- **SETARO, M.** (2016). Políticas de salud durante el gobierno de José Mujica Avances en el Sistema Nacional Integrado de Salud y perspectivas frente a una era de austeridad. En: Bentancur, N., Busquets, J.M. (coords.). Pp.: 197-228. Montevideo: ICP-Fin de Siglo.
- **SOLARI, A.** (1965). El Tercerismo en el Uruguay”. En: Real de Azúa, C. (1997), Tercera posición, nacionalismo revolucionario y tercer mundo, volumen III. Montevideo: Cámara de Representantes.
- **UNIDAD ESTADISTICA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL** (2015). Perfil de Usuarios y Resultados de Intermediación y Orientación Laboral de los Centros Públicos de Empleo. Montevideo: MTSS.
- **VIGNOLO, A.** (2010). Un nuevo enfoque respecto a las políticas activas de empleo en nuestro país: el caso del Centro Público de Empleo del departamento de Florida. Período 2009-2010. Tesis de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: FCS-UdelaR.
- **VIGNOLO, A., VIBEL, N.** (2009). La evolución del tripartismo a nivel local: la actualidad de los Comités Locales Asesores de Empleo. Informe elaborado para la DINAE-MTSS, Montevideo: MTSS.
- **WELLER, J.** (2005). Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral. En: Serie Macroeconomía del desarrollo, no. 40. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- **YAFFE, J.** (1999). La tradicionalización del Frente Amplio (1984-1999)". Tesis de grado. Pp.: 69-121. Montevideo: FCS-UdelaR.

- **YAFFE, J.** (2005). Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay. Pp.: 11-20/ 126-146. Montevideo. Librería Linardi y Risso. FCS-UdelaR.
- **YAFFE, J.** (2013). Consolidación y transformación partidaria. Institucionalización, liderazgo y capacidad de adaptación en el Frente Amplio de Uruguay, publicado por Iberoamericana Vervuert, n° 50, año 13. Pp.: 7-26. Madrid

Sitios de Internet

- Banco de Seguros del Estado: <https://www.bse.com.uy/inicio>
- Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT: <http://www.cuestaduarte.org.uy/>
- El Observador: <https://www.elobservador.com.uy/>
- El País: <https://www.elpais.com.uy/>
- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR): <http://fcea.edu.uy/>
- Grupo Radar: <http://www.gruporadar.com.uy/01/>
- Intendencia de Montevideo: <http://www.montevideo.gub.uy/>
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional: <http://www.inefop.org.uy/home>
- La Diaria: <https://ladiaria.com.uy/>
- Ministerio de Producción y Trabajo (República Argentina): <https://www.argentina.gob.ar/produccion>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay): <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/>
- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT): <http://www.oitcinterfor.org/>
- Vía Trabajo MTSS: <https://viatrabajo.mtss.gub.uy/viatrabajoweb/servlet/inicio>

Anexo

Este apartado tiene el cometido de ser una síntesis de las principales normas sobre los temas investigados en la tesis. Además de los convenios de la OIT y algunas de las leyes laborales más destacadas del período 2005-2015 en Uruguay (sin dejar de lado determinadas normas aprobadas previamente), listamos los ministros de Trabajo y Seguridad Social del período analizado. Luego, mostramos la actual estructura organizativa de DINAE y un modelo de convenio para la instalación de un CePE (Departamento de Paysandú), aprobado unos pocos años atrás. Además, presentamos un ejemplo de acuerdo tripartito en el sector privado en el marco de los CC.SS. (Trabajo Doméstico, Julio 2013). Las fuentes son citadas en el correspondiente apartado bibliográfico.

CONVENIOS OIT

- Número 88 (1948) “Convenio sobre el servicio del empleo”.
- Número 98 (1949) “Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva”.
- Número 154 (1981) “Convenio sobre la negociación colectiva”.
- Número 181 (1997) “Convenio sobre las agencias de empleo privadas”.

LEYES LABORALES

- Número 9.675 (1937) “Gremio de la construcción. Se determina la obligatoriedad en el cumplimiento de los convenios suscriptos con los obreros por la Liga o entidades afiliadas”.
- Número 9.910 (1940) “Trabajadores. Trabajo a domicilio”.
- Número 10.449 (1943) “Negociación colectiva. Consejos de Salarios. Creación”.
- Número 15.996 (1988) “Ley de horas extras”.
- Número 16.074 (1989) “Regulación de los seguros sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”.
- Número 16.101 (1989) “Registro de Turismo Social. Créase y fijase el Salario Vacacional para trabajadores de la actividad privada y personas públicas no estatales”.

LEYES LABORALES GOBIERNOS FA

- Número 17.940 (2006) “Libertad sindical. Derechos sindicales”.

- Número 18.099 (2007) “Actividad privada. Seguridad Social. Seguros por accidentes de trabajo y responsabilidad solidaria”.
- Número 18.251 (2008) “Tercerizaciones laborales. Responsabilidad solidaria”.
- Número 18.399 (2008) “Seguro de Desempleo administrado por el Banco de Previsión Social. Modificación del régimen establecido por el decreto-ley n° 15.180”.
- Número 18.406 (2008) “Creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional”.
- Número 18.441 (2008) “Jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural”.
- Número 18.508 (2009) “Ley de negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público”.
- Número 18.566 (2009) “Ley de negociación colectiva”.
- Número 18.605 (2007) “Regulación del trabajo doméstico”.
- Número 18.725 (2008) “Jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural”.
- Número 18.731 (2011). “Incorporación de nuevos afiliados al Seguro Nacional de Salud”.
- Número 19.027 (2012) “Negociación colectiva. Modificación de la integración del Consejo Superior Tripartito y de los Consejos de Salarios”.
- Número 19.122 (2013) “Fijación de disposiciones con el fin de favorecer la participación en las áreas educativa y laboral, de los afrodescendientes”.
- Número 19.133 (2013) “Fijación de normas sobre el fomento del empleo juvenil y derogación de la Ley de Empleo Juvenil”.
- Número 19.161 (2013) “Modificación del subsidio por maternidad y fijación de subsidio por paternidad y subsidio para cuidado del recién nacido”.
- Número 19.196 (2014) “Ley de Responsabilidad Penal Empresarial”.

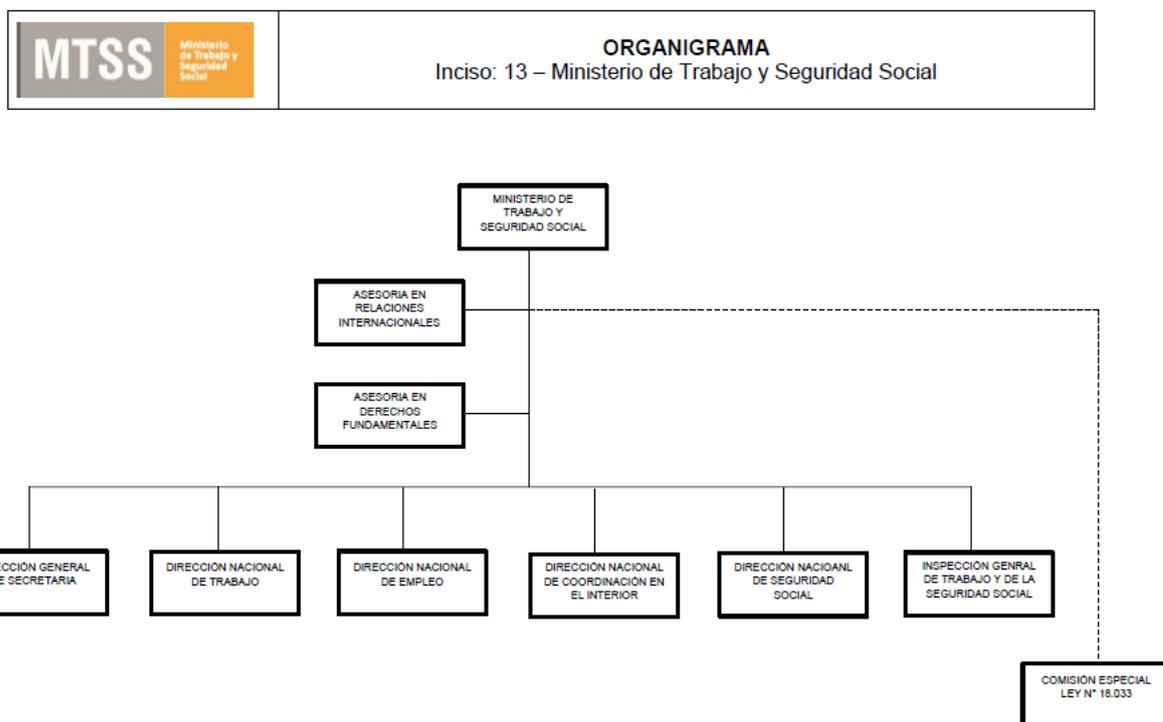
OTRAS LEYES CITADAS

- Número 5.350 (1915) “Jornada laboral de ocho horas”.
- Número 6.102 (1918) “Ley de la silla”.
- Número 7.318 (1920) “Ley de descanso semanal”.

- Número 9.515 (1935) “Se establecen disposiciones para el gobierno y administración de los municipios”.
- Número 12.030 (1954) “Se aprueban convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo y se establece un régimen de sanciones para los infractores”.
- Número 12.570 (1958) “Seguro de paro”.
- Número 13.720 (1968) “Comisión de Productividad, Precios e Ingresos. Se crea para la actividad privada y se determina su integración y cometidos”.
- Número 16.039 (1989) “Organización Internacional del Trabajo. Se aprueban determinados convenios”.
- Número 16.211 (1991) “Servicios Públicos Nacionales. Facultase al Poder Ejecutivo, conceder u otorgar permisos para la ejecución de los que están a su cargo”.
- Número 18.211 (2007) “Sistema Nacional Integrado de Salud. Normativa referente a su creación, funcionamiento y financiación”.
- Número 18.395 (2008) “Beneficios jubilatorios. Flexibilización de las condiciones de acceso”.
- Número 18.426 (2008) “Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva”.
- Número 18.987 (2012) “Interrupción voluntaria del embarazo”.
- Número 19.162 (2013) “Régimen de ahorro individual jubilatorio. Modificación”.
- Número 19.172 (2013) “Regulación y control del cannabis”.
- Numero 24.103 (1991) “Ley Nacional de Empleo” (República Argentina).

Los ministros de Trabajo y Seguridad Social en nuestro período de análisis, fueron los siguientes:

- Eduardo Bonomi, perteneciente al Movimiento y Participación Popular (MPP). Mandato: 1 de marzo de 2005-13 de julio de 2009.
- Julio Baráibar, perteneciente al Movimiento y Participación Popular (MPP). Mandato: 13 de julio de 2009-1 de marzo de 2010.
- Eduardo Brenta, perteneciente a la Vertiente Artiguista (VA). Mandato: 1 de marzo de 2010-30 de diciembre de 2013.
- José Bayardi, perteneciente a la Vertiente Artiguista (VA). Mandato: 30 de diciembre de 2013-4 de febrero de 2015.
- Nelson Loustaunau, Independiente. Mandato: 4 de febrero de 2015-1 de marzo de 2015.





INTENDENCIA
de
PAYSANDU

M T S S
**Ministerio de Trabajo
y Seguridad Social**

CONVENIO CENTRO PÚBLICO DE EMPLEO - TERRITORIAL

PAYSANDÚ.- En la ciudad de Paysandú, el día 26 de mayo de 2006 entre **POR**

UNA PARTE: la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (en adelante Dinae) representada en este acto por su Directora,

Dra. María Sara Payssé con domicilio en la calle Juncal 1511 de la ciudad de Montevideo y **POR OTRA PARTE:** la Intendencia Municipal de Paysandú (en adelante Intendencia), representada por el Sr. Intendente Julio Pintos Ruiz, con domicilio en calle Zorrilla esquina Sarandí de esta ciudad, asistido por la Secretaria General Arq. Helena Heinzen González, **ACUERDAN CELEBRAR EL SIGUIENTE CONVENIO:** -----

PRIMERO.- (ANTECEDENTES). - **A)** En la ciudad de Paysandú, el día 23 de febrero de 1995, la DINA E y la IMP suscribieron un Convenio de cooperación para desarrollar en forma coordinada las acciones, programas y proyectos que, la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de sus objetivos, llevara a cabo en el Departamento de Paysandú; **B)** De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto Nacional, correspondiente al período 2005 – 2009, número 17.930 de 13/12/2005 en su artículo 317, a la Dirección Nacional de Empleo le compete, entre otros cometidos: **a)** diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional; **b)** proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, pudiendo celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales; **c)** implementar, ejecutar, y coordinar estudios y

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]



INTENDENCIA de PAYSANDU



proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la mejora del empleo; **d)** articular sus actividades con otros organismos públicos y privados, especialmente con la Junta Nacional de Empleo; **e)** Administrar un servicio público de empleo, de carácter nacional, con base territorial, que brinde los apoyos necesarios a la población desocupada a efectos de promover su inserción laboral en forma dependiente o independiente; **f)** Promover, apoyar y desarrollar las actividades tendientes a la creación de micro-emprendimientos y de pequeñas y medianas empresas, incluyendo las de economía social y otras figuras de trabajo asociado así como a empresas recuperadas y en procesos de reconversión; **C)** De acuerdo a lo preceptuado por el artículo 36 numerales 3° y 5° de la Ley Orgánica Municipal número 9.515, a la Intendencia le corresponde propender a la prosperidad del departamento, otorgándosele poderes a fin de acordar con otras autoridades las medidas que estime convenientes, en los servicios que le sean comunes o que convenga conservar o establecer en esa forma. **D)** De conformidad con lo dispuesto en el inciso 5° del art. 262 de la Constitución de la República la Intendencia puede acordar con el Poder Ejecutivo la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes; **E)** Es de particular interés de los comparecientes, suscribir el presente Convenio, a los efectos de Renovar Ampliar, y Adecuar a la normativa vigente y a los nuevos objetivos programáticos de la DINAE el convenio de cooperación existente entre las partes, con el objeto de acompañar de acuerdo a sus competencias a una Estrategia nacional y local para el fomento del empleo, cuyos objetivos son: **a)** aumentar sostenidamente la cantidad de empleo y mejorar paulatinamente la calidad de los puestos de trabajo incentivando la formalización de la economía informal y apoyando la dinamización de los mercados de trabajo locales; **b)** promoción de las

Mano firmante
Mano firmante
Mano firmante



INTENDENCIA de PAYSANDU



microempresas, buscando alcanzar mayor inclusión social, mayor formalización y aumento de su actividad económica y de las exportaciones de las MIPyMEs; c) apoyar la inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados, priorizando a las personas con mayores dificultades de integración al mercado de trabajo; G) Es prioritario para las partes avanzar en políticas activas de empleo y en líneas estratégicas propias de un “Uruguay Productivo”, combinando acciones de Servicios Públicos de Empleo con actividades de apoyo a la actividad de micro y pequeñas empresas, así como procesos de desconcentración y descentralización que promuevan el Desarrollo Local. Las partes entienden que dichos objetivos deben ser abordados desde un enfoque territorial –en su dimensión geográfica, político-administrativa y activo involucramiento de los principales actores que intervienen en el desarrollo del país productivo y en el mercado de trabajo- tendiendo de este modo a la racionalización de recursos y la articulación de acciones; utilizando instrumentos de desconcentración y descentralización administrativa para una eficaz gestión y desarrollo de los servicios. El trabajo a desarrollar en los diferentes ámbitos del territorio requiere del trabajo conjunto y complementario del gobierno local. La programación e implementación de las políticas son procesos que deben darse en un nivel nacional y en un nivel territorial. El primero establece las medidas y los programas nacionales a través de los cuales realizar los objetivos; el segundo los contextualiza en el ámbito regional/local, sin perjuicio que desde este nivel surjan otras acciones y programas enfocados a la especificidad de su situación territorial. H) Por ende, las partes han acordado que el conjunto de acciones y servicios que pretenden desarrollar, se asentarán en el Departamento de Paysandú en un *centro de coordinación* (**Centro Público de Empleo – CEPE**) en locales de la Intendencia de Paysandú, organizado en las siguientes tres áreas: a) **servicios públicos de empleo**

Resolución N° 10.000/15



INTENDENCIA de PAYSANDU



que constituirán una opción estratégica y prioritaria de política activa, en tanto representan una de las herramientas principales para facilitar el encuentro entre demanda y oferta y para favorecer el acceso al empleo de los desempleados mediante servicios de orientación, activación de recursos personales, atención individualizada al proceso de búsqueda de empleo y de otros servicios y proyectos focalizados, además de servicios a las empresas de información y apoyo a la identificación de recursos humanos que ellas necesiten; **b) emprendimientos productivos** que apunta a favorecer la creación de puestos de trabajo a través de servicios para el desarrollo de empresas de pequeño porte, de la economía social y del espíritu empresarial, así como la incorporación de objetivos ocupacionales en los diferentes proyectos de apoyo a la creación y al desarrollo de MIPyMEs y **c) formación profesional** que se dirige a contribuir a la “empleabilidad” mediante acciones de capacitación basadas en competencias profesionales ajustadas a los requerimientos del mercado del trabajo, a las características personales y profesionales ya sea para demandantes de empleo y/o emprendimientos autogestionados.-----

SEGUNDO.- (OBJETO).- En consecuencia el presente convenio tiene por objeto desarrollar en forma coordinada acciones, programas y proyectos en el sentido y en las diversas áreas expresadas en el literal anterior, asentándose los referidos servicios en el **Centro Público de Empleo (CEPE) - Territorial Paysandú** cuya actuación estará enfocada a promover y encauzar en el ámbito local los lineamientos nacionales en materia del empleo y la formación profesional. En principio el centro se organizará en las **tres áreas** antes referidas sin perjuicio de las reorganizaciones y reestructuras de servicios que las partes pudieren acordar.- Las áreas serán operativizadas a nivel territorial bajo la concepción del desarrollo local.- Los servicios básicos que se prestarán en el área del **Servicio Público de Empleo (SPE)**

Manuscrito vertical con firmas y nombres:
Fulgencio
Roberto
Roberto



INTENDENCIA
de
PAYSANDU



serán: información, orientación, intermediación laboral. Posteriormente, y en forma gradual, podrán agregarse otros servicios.- Las partes elaborarán un plan estratégico de acción y -con aportes propios y de terceros- un presupuesto que asegure el funcionamiento permanente del CEPE, coordinando su trabajo con otras entidades o instituciones públicas y privadas, nacionales, extranjeras o internacionales, con miras a aunar esfuerzos e identificar recursos que posibiliten el cofinanciamiento y desarrollo de los servicios.- -----

TERCERO.- (ÓRGANO ASESOR) El Centro podrá requerir la asistencia del **Comité Local Asesor de Empleo de la JUNAE** integrado con un representante de la Intendencia, un representante local del PIT-CNT por el sector sindical y un representante local de las organizaciones gremiales de empresarios (industria, comercio y agro). Las tres representaciones tendrán sus respectivos suplentes.- -----

CUARTO.- (OBLIGACIONES DE LAS PARTES).- -----

I) Obligaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: El MTSS y la DINAE aportará y brindará a su cargo por si o por medio de convenios con terceros: **a)** coordinación, supervisión y apoyo técnico-institucional del proceso de desarrollo de los servicios; **b)** asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios asignados al CEPE incluidos los aportados por la IMP; **c)** equipamiento, asistencia y servicio informático del programa “Uruguay Activo” o similar, adecuados al desarrollo del servicio; **d)** los demás apoyos y asesoramientos necesarios para la implementación, sostenimiento y continuidad de las Acciones, Programas y Proyectos que se acuerden y desarrollen en conjunto en el Departamento de Paysandú. -----

II) Obligaciones de la Intendencia de Paysandú: La IMP aportará y brindará a su cargo: **a)** las oficinas e infraestructura locativa claramente identificadas con acceso

Referencia al
del
del



INTENDENCIA
de
PAYSANDU



libre al público de dimensiones y características apropiadas para brindar los servicios en condiciones satisfactorias; **b)** recursos humanos estables y capacitados para brindar los servicios y asegurar su funcionamiento, en coordinación con los técnicos de la DINAE ; **c)** los demás apoyos y asesoramientos necesarios para la implementación, sostenimiento y continuidad de las Acciones, Programas y Proyectos que se acuerden y desarrollen en conjunto; **d)** el Registro Departamental de Aspirantes al Trabajo de la Intendencia, sin perjuicio de su utilización para su propia política de llamado, selección y reclutamiento de recursos humanos municipales.-----

QUINTO.- (CONVENIOS ESPECÍFICOS).- El presente Convenio se complementará con los convenios específicos que a tal efecto se suscriban en los cuales se establecerán las estipulaciones que se acuerden para cada ocasión.- -----

SEXTO.- (VIGENCIA).- Este convenio estará vigente por un plazo de cuatro años, renovable anualmente en forma automática salvo que alguna de las partes comunique fehacientemente a las otras partes su voluntad de desvincularse del mismo antes de los 90 días previos a la fecha de su renovación. -----

En señal de conformidad las partes suscriben tres ejemplares de un mismo tenor en el lugar y fecha anteriormente indicados.- -----

ACTA. En Montevideo, a los 13 días del mes de Julio de 2018, reunido el Consejo de Salarios del Grupo 21 "Servicio Domestico" integrado por los delegados del Poder Ejecutivo: Dra. Jimena Ruy - López, Lic. Marcelo Terevinto y Lic. Andrea Badolati, delegadas de los trabajadores: Adela Sosa y Yaneth Mazzoleni y delegada de los empleadores: Sra. Mabel Lorenzo.

PRIMERO: Los incrementos salariales a partir del 1 de julio de 2018, establecidos en la cláusula sexta numeral 4 del Acuerdo del 19 de abril de 2016, son los siguientes:

AJUSTE 1 DE JULIO DE 2018

SALARIO MÍNIMO: Para el período 1º de julio de 2018- 31 de diciembre de 2018 el salario mínimo del sector tendrá un ajuste del 5,31% que se compondrá por los siguientes factores:

- a) 3,5 % por concepto de ajuste nominal según lineamientos del Poder Ejecutivo y
- b) 1,75 % por concepto de aumento adicional para los salarios sumergidos.

El salario mínimo del sector a partir del 1 de julio de 2018 al 31 de diciembre de 2018 es del \$ 17.313,60 (por 44 horas semanales de labor y 25 jornales mensuales), por tanto el valor hora es \$ 91,09

SALARIOS SUPERIORES AL MÍNIMO:

FRANJA 1: Los trabajadores que perciban salariales nominales de hasta \$ 20142 (por hora 105,96) , tendrán al 1/7/2018 un incremento del 5,31%, que se compondrá de la acumulación de los siguientes elementos:

- a) 3,5 % por concepto de ajuste nominal y
- b) 1,75% por concepto de incremento adicional previsto en los lineamientos para los salarios sumergidos.

FRANJA 2: Los trabajadores que perciban salario nominal de más de \$ 20.143 (por hora mas de 105,97) y hasta \$ 22.730(por hora \$ 119,59) al 1º julio de 2018, percibirán un incremento del 4,79%, que se compondrá de la acumulación de los siguientes factores:

- a) 3,5 % por concepto de ajuste nominal semestral, según lo definen los lineamientos del Poder Ejecutivo,
- b) 1,25 % por concepto de incremento adicional para los salarios sumergidos.

4.2.3) FRANJA 3: Los trabajadores que perciban un salario nominal superior a \$ 22.731 por hora más de 119,59), tendrán un incremento del 3,5%.

Leída, se firman 6 ejemplares del mismo tenor, en la fecha y lugar arriba indicados.