



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**  
URUGUAY

**Universidad de la República**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Departamento de Ciencia Política**  
**Tesis Doctorado en Ciencia Política**

**El cambio en la política pública laboral  
del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010)**

**Manuel Pérez Bravo**  
**Tutor: José Miguel Busquets**

Montevideo, octubre 2020

## Agradecimientos

Primero quiero agradecer fundamentalmente a mi tutor, José Miguel Busquets, quien durante años me acompañó y alentó con entusiasmo para que este trabajo fuera posible.

A Melissa Saavedra y Roberto Meny, por sus aportes, que fueron muy importantes para concretar esta tesis.

A todos los colegas que me brindaron su apoyo –en especial a Florencia Antia por sus aportes académicos- y a todos los entrevistados, por el tiempo dispensado y los aportes realizados.

A la memoria de mi padre Manuel, a mi madre Abigail, mi hermano Antonio, a mis queridos hijos, Camila y Nicolás, y a mis compañeras y compañeros del camino.

A mi querido amigo Jorge Braga, por su apoyo de siempre.

Finalmente, mi agradecimiento a todos quienes de una u otra manera colaboraron con este trabajo. A la Facultad de Ciencias Sociales y a la Universidad de la República.

—oo0oo—

## Resumen

Durante el primer gobierno del Frente Amplio (FA) en el Uruguay (2005-2010), presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, se procesa un cambio en la política laboral que puede explicarse a partir del legado político de las relaciones laborales del país, los recursos de poder del partido gobernante y el contexto y la gestión económica de la época.

Estos factores dieron lugar a un nuevo marco jurídico que presenta una modificación significativa en la matriz de derechos de los trabajadores y sindicalistas, la promoción de la negociación colectiva y el fortalecimiento de las instituciones laborales. El caso de estudio se analiza desde la perspectiva de tres macro enfoques teóricos: el enfoque estadocéntrico se vincula con el legado político de las relaciones laborales; el enfoque de la teoría del conflicto o de los grupos explica los recursos de poder del partido gobernante; y a través del enfoque económico y sus consecuencias sociales, se muestra la incidencia y el manejo de la coyuntura económica.

El trabajo que supone un diálogo entre lo empírico y lo teórico, se realiza mediante la metodología *process tracing* —rastreo de procesos—, un método reciente en ciencia política que permite abordar la forma en que las variables o condiciones causales de un sistema se relacionan con el resultado e inciden en los efectos de un entorno específico; en este caso, la política laboral del período referido.

*Palabras clave:* política laboral, legados políticos, recursos de poder, rastreo de procesos, gobierno del FA.

## Principales abreviaciones utilizadas

BID	~	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	~	Banco de Previsión Social
CC. de SS.	~	Consejos de Salarios
CIELSS	~	Centro de Investigación y Estudios Laborales y de Seguridad Social
EP	~	Encuentro Progresista
FA	~	Frente Amplio
FCS	~	Facultad de Ciencias Sociales
FDCS	~	Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
FCCEE	~	Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración
FHCE	~	Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
GPS	~	gasto público social
ICP	~	Instituto de Ciencias Políticas
IECOM	~	Instituto de Economía (FCCEE)
INEFOP	~	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MEF	~	Ministerio de Economía y Finanzas
MTSS	~	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NM	~	Nueva Mayoría
OCDE	~	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	~	Organización Internacional del Trabajo
ONSC	~	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	~	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PE	~	Poder Ejecutivo
PEA	~	población económicamente activa
PIB	~	producto interno bruto

PIT-CNT	~	Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores
PNUD	~	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPL	~	política pública laboral
s/d.	~	sin datos
s/f.	~	sin fecha
UCU	~	Universidad Católica del Uruguay
Udelar	~	Universidad de la República

—oo0oo—

## Índice general

1. Introducción.....	9
1.1. Breve mirada a macro enfoques.....	14
1.2. Desarrollo metodológico .....	21
2. El cambio de rumbo en la política laboral.....	26
2.1. Negociación colectiva en el sector privado .....	32
2.2. Negociación colectiva en el sector público.....	38
2.3. Los empresarios frente a la PPL .....	41
3. Las políticas de bienestar en Uruguay.....	45
3.1. La segunda expansión del régimen de bienestar .....	48
3.2. El declive del régimen de bienestar.....	52
3.3. Impulsos y frenos en veinte años de restauración democrática .....	55
4. Legados políticos y dependencia del camino .....	60
4.1. Legado de los Consejos de Salarios .....	65
4.2. Legado político .....	70
4.3. Marco normativo y «nuevo» legado.....	76
4.3.1. Ley de libertad sindical.....	76
4.3.2. Ley de negociación colectiva para el sector privado .....	77
4.3.3. Ley de negociación colectiva para el sector público .....	78
4.3.4. Ley de prescripción de créditos laborales .....	79
4.3.5. Ley de protección de los trabajadores ante procesos de descentralización .....	79
4.3.6. Ley de abreviación del proceso laboral .....	80
5. Los recursos de poder, el contexto y la gestión económica.....	82
5.1. Alianza entre el FA y el PIT-CNT .....	86
5.2. Diálogo social y gobierno con mayoría parlamentaria.....	90
5.3. Contexto y gestión económica de la época.....	94
6. Rastreo de procesos.....	100
6.1. Conceptualización de los mecanismos causales .....	101
6.2. Operacionalización de los mecanismos.....	108
6.3. Contrastación empírica.....	113
7. Conclusiones.....	124
8. Anexos.....	129
8.1. Principales leyes consultadas.....	129
8.2. Process tracing y tipos de rastreo de procesos .....	131
8.3. Memoria del rastreo de procesos .....	136
9. Bibliografía.....	141

9.1.	Referencias bibliográficas .....	141
9.2.	Otras fuentes consultadas .....	156
9.3.	Técnicas de investigación.....	158
9.4.	Entrevistas realizadas .....	158
9.4.1.	Pauta para entrevistas .....	159

## Índice de tablas

Tabla 2.1.	Grupos de actividades .....	31
Tabla 2.2.	Resultados de las rondas de los CC. de SS. (2005 2009) .....	33
Tabla 2.3.	Conflictos y negociación colectiva en el MTSS (2005 2009) .....	34
Tabla 4.1.	Relación entre CC. de SS. y modelo de desarrollo.....	68
Tabla 5.1.	Resultados de las elecciones en Uruguay, 2004 .....	93
Tabla 6.1.	Clasificación de mecanismos causales .....	110
Tabla 6.2.	Actividades y agentes por mecanismo (n <sub>1</sub> -n <sub>3</sub> ).....	113
Tabla 6.3.	Test empírico .....	118
Tabla 6.4.	Contrastación empírica.....	120
Tabla 8.1.	Tipos de hipótesis .....	132
Tabla 8.2.	Mecanismos causales por nivel de organización .....	137
Tabla 8.3.	Actividades por agentes causales.....	139
Tabla 8.4.	Enfoques y mecanismos por condición causal.....	140

## Índice de gráficos

Gráfico 2.1. Índice de conflictividad global (2000 = 100).....	35
Gráfico 2.2. Salario mínimo nacional (pesos constantes).....	36
Gráfico 2.3. Puestos cotizantes totales al BPS (2002-2009).....	37
Gráfico 3.1. Gasto público total (1915-2000, en porcentaje de PIB).....	48
Gráfico 3.2. Índice medio de salarios (1957-1984; salario real 1957 = 100).....	52
Gráfico 3.3. Distribución del ingreso entre hogares, ordenados por quintiles.....	53
Gráfico 3.4. Incidencia de cada componente del gasto.....	54
Gráfico 5.1. Afiliados al PIT-CNT (2003-2011).....	88
Gráfico 5.2. Cargos obtenidos por los partidos políticos.....	93
Gráfico 5.3. Evolución del salario real (1985-2010).....	96
Gráfico 5.4. Crecimiento del PIB real (2003-2010).....	97
Gráfico 5.5. Crecimiento económico y salarial, con y sin negociación colectiva.....	98
Gráfico 5.6. Ocupados y desocupados (1985-2009).....	99

## Índice de diagramas

Diagrama 6.1. Condiciones causales y mecanismos.....	101
Diagrama 6.2. Mecanismo Causal.....	109
Diagrama 8.1. Relación entre hipótesis rivales.....	133
Diagrama 8.2. Tipos de Process Tracing.....	134
Diagrama 8.3. Interacción de variables con mecanismos y efectos en el sistema.....	136
Diagrama 8.4. Nivel de organización de las variables y mecanismos causales.....	138

—oo0oo—

## 1. Introducción

El trabajo que se presenta se inscribe dentro del debate que se desarrolla en la ciencia política sobre los procesos de transformación de las políticas públicas en general y, en especial, de las políticas laborales en América Latina. El alcance de la presente tesis se basa en explicar las circunstancias que favorecieron el desarrollo de la nueva política laboral uruguaya, o dicho de otra manera, las condiciones que la gestaron a comienzos del siglo XXI.

En el primer gobierno del FA en Uruguay (2005-2010), presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, se procesa un cambio significativo en la política laboral que tiene relación con el legado político de las relaciones laborales, los recursos de poder del partido gobernante y la gestión de la coyuntura económica del período. Esta transformación se caracterizó por estar integrada a la política económica y a reformas estructurales, como la del sistema tributario y la del sistema de salud. La ejecución de la política laboral contó con el rol activo del Gobierno en cuanto al fortalecimiento institucional y la producción de un alto número de leyes para la protección del trabajador y del movimiento sindical. Estos cambios significaron una variación en indicadores como la evolución del salario real, la cotización a las entidades de seguridad social y niveles de acuerdos en negociaciones laborales.

Lo dicho anteriormente se da en un contexto en el que el país afianza sus instituciones democráticas y fortalece el Estado de bienestar, y trata de satisfacer las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en una coyuntura económica —poscrisis de 2002— que llevó al gobierno por primera vez a un partido de izquierda.<sup>1</sup>

Cuando se mencionan las instituciones se hace referencia al conjunto de normas y reglas que guían y condicionan las relaciones sociales, y la conducta de los integrantes de un Estado. Y estas pautas se otorgan mediante reglas formales o informales, desde las leyes a reglas no escritas, en otras palabras, toda la vida social está enmarcada en las instituciones.

---

<sup>1</sup> La falta de legitimidad de la autoridad estatal en algunos países de América Latina, la creciente complejidad de la estructura socioeconómica, los nuevos escenarios internacionales y el bajo desempeño de los regímenes democráticos, generaron la necesidad de reformar el Estado y ampliar los beneficios sociales. En Uruguay se percibe una situación que contrasta con otros países, por haber procesado un conjunto de políticas públicas de corte socialdemócrata, con ampliación de derechos y compromiso político, tanto en el sistema de servicios de salud como en la reforma fiscal, hasta llegar a la regulación de la política laboral.

A veces se perciben las instituciones como restricciones a las decisiones individuales, sin embargo, también pueden apreciarse como un medio para alcanzar distintos objetivos ya sean personales, grupales o comunitarios. La interdependencia entre los actores sociales influye en el diseño de las instituciones y en el relacionamiento personal y colectivo. A partir de su diseño y concreción -por parte de actores con intereses y pautas culturales propios- las instituciones benefician a unos actores y pueden desfavorecer a otros.

En este sentido, las instituciones tienden a reproducir el poder de quienes las crearon, no obstante, no es suficiente para analizarlas considerar solamente la intención de sus diseñadores, puesto que no son un producto directo de los intereses de los principales actores que le dieron forma. En el inicio de un diseño institucional los actores no cuentan con información completa sobre los futuros efectos de las instituciones que se están diseñando. (Knight, 1992).

Desde la perspectiva de la racionalidad adaptativa, se entiende que el diseño e implementación de instituciones no generan en la práctica los resultados esperados por quienes las impulsaron. Por otra parte, las preferencias individuales y sociales cambian con el tiempo y los contextos en los cuales se aplican las reglas de juego, varían constantemente. Las coyunturas son dinámicas y algunos factores pueden llegar a modificar la relación de poder y fuerza entre los actores sociales y generar condiciones que promueven los cambios institucionales.

Además de la importancia del contexto para entender los factores que incidieron en la política laboral, es importante analizar dos conceptos de estudio que están relacionados; estos son la política pública y la política laboral.

La política pública se entiende como la acción del Estado para articular instrumentos en función de metas propuestas, respondiendo a determinadas condiciones para lograr resultados en los procesos sociales. Representa un «conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios» (Tamayo Sáez, 2013).

Toda política pública enfrenta tensiones; desde el cómo se definen los problemas sociales, pasando por las decisiones a tomar por los agentes principales, hasta llegar a los resultados previstos o imprevistos. En el desarrollo de las políticas sociales incide el entorno, el régimen político, la estructura y capacidad del Estado para propiciar intervenciones públicas a favor de la equidad y el fortalecimiento ciudadano. La dimensión de la política social se manifiesta a través del accionar de los actores relevantes, en el marco de escenarios concretos e interrelacionados (Repetto, 2004).

La capacidad en gestión pública implica un conjunto de mecanismos políticos y herramientas técnicas a través de las cuales se va desde el diseño y la decisión ejecutiva hasta la implementación concreta de lo planificado.

Cuando se empieza a pensar en una política pública, lo primero que aparece —normalmente y sin descartar las visiones anticipatorias— es un problema social que toma carácter público; posteriormente, un análisis y diseño técnico que se materializa en un conjunto de decisiones para enfrentarlo y gestionarlo. Luego de estas acciones, generalmente hay una movilización que acompaña la decisión. En todo el proceso, la intervención del Estado legitima dicha política.

Conviene aquí hacer una aproximación al concepto de política laboral, que incluye el conjunto de las políticas que tienen como objeto al trabajo humano y a las relaciones individuales y colectivas que de él se derivan como la actividad normativa, las políticas normativas indirectas: regulación de las relaciones colectivas (los sujetos colectivos, la negociación, el conflicto) y los convenios colectivos, acuerdos, y laudos; en suma: el diálogo social en sus diversos niveles (Goldin, A. 2014).

La política pública laboral es, en primera instancia, política, y por tanto, se basa en ideologías y relaciones de poder en condiciones cambiantes. Los resultados de la política laboral generan costos y beneficios para los actores sociales, que comprenden, en especial, los salarios, las condiciones laborales y el desarrollo de un conjunto de servicios sociales. También generan ganancias y pérdidas desde el punto de vista político, puesto que los cambios en las políticas laborales modifican las relaciones de poder entre empresarios y trabajadores.

En otras palabras, puede interpretarse la política laboral, como el núcleo central de las políticas de bienestar, tiene efectos redistributivos de la riqueza que van desde los salarios, pasando por las condiciones de trabajo, hasta llegar a los aspectos relativos a la seguridad social. Conviene aquí diferenciar las políticas laborales de las políticas de empleo y las políticas del mercado de trabajo; estas dos últimas utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con el objetivo de combatir el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.

Las políticas de mercado de trabajo tienen dos dimensiones: las *políticas pasivas*, que otorgan prestaciones a la población desempleada con el propósito de aliviar la pérdida del ingreso, y las *políticas activas*, que tratan de ayudar a los desempleados a encontrar empleo y a evitar que quienes tienen trabajo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo.

Las políticas activas de mercado de trabajo facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda, contribuyen con el mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o microempresa, y apoyan la creación de fuentes de trabajo y el mantenimiento en general del empleo (Samaniego, 2002).

Las políticas de empleo tienen relación con el desempeño de la economía nacional e internacional, y están influenciadas por la estrategia de desarrollo, la ideología, y los planes del partido gobernante. Abarcan una amplia gama de medidas, instrumentos y decisiones en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y la calidad del trabajo. Estas políticas pretenden, además, solucionar los problemas de empleo; por tanto, su formulación no es responsabilidad exclusiva de uno o dos ministerios, sino que supone una coordinación entre distintas instituciones y entre actores con voluntad para consensuar acuerdos que pueden significar cambios sociales.

En síntesis, las políticas laborales están relacionadas con los ministerios de economía y de trabajo, con los organismos de la seguridad social, y abarcan un conjunto de decisiones públicas que van desde de la relación principal entre empleado y el empleador hasta el marco normativo, pasando por las condiciones laborales. Comprenden disposiciones relativas a la garantía de derechos, como los salarios mínimos, las prestaciones obligatorias, la seguridad social, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad en el empleo, la no discriminación, las restricciones al trabajo de menores, el derecho de huelga, y todos los aspectos normativos e institucionales que rigen en materia laboral (Samaniego, 2002).

Cuando se aborde la política pública laboral del período de estudio (en adelante PPL) se hará referencia en sentido amplio, a la presencia del Estado, puesta de manifiesto mediante el ejercicio del Gobierno y la toma de decisiones públicas. Y en sentido estricto, a las principales leyes que dieron lugar a un cambio en el marco jurídico de las relaciones laborales, a la negociación colectiva y a los Consejos de Salarios (cc. de ss.) junto con las acciones de los actores principales (autoridades, dirigentes políticos, sindicatos y gremios empresariales).

La PPL estuvo enmarcada en un entramado político, institucional y jurídico que permitió su implementación. La investigación se basó en analizar varios aspectos del ámbito institucional, como, por ejemplo, la influencia del legado político de las relaciones laborales —en especial, la reactivación de los Consejos de Salarios— los recursos de poder del FA, su relación con diversos sectores de la sociedad, la forma en la que incidieron dichos recursos en la práctica laboral, y la gestión de la coyuntura económica.

En otras palabras, en el período investigado hubo una transformación en la estructura de las relaciones laborales, fundamentalmente por el rol que asume el Estado como ente integrador y regulador, por el fortalecimiento institucional para implementar la política laboral, por el restablecimiento de los CC. de SS. y por la aprobación de tres leyes principales: la Ley de libertad sindical y las de negociación colectiva para el sector público y privado.

La innovación en la política al crear los CC. de SS. rurales en 2006 y los CC. de SS. para las empleadas domésticas en 2008, y el mejoramiento de las condiciones laborales —en especial, el aumento del salario real y el fortalecimiento del movimiento sindical— son otras de las notas características del período.

## 1.1. Breve mirada a macro enfoques

En ciencia política existen diversas aproximaciones teóricas para explicar el desarrollo de los Estados de bienestar y el diseño de las políticas públicas. Las corrientes de pensamiento que se encuentran en la literatura clásica plantean varios enfoques para analizar el *welfare state*.

En este punto se presenta una síntesis en perspectiva de los principales enfoques teóricos que permitieron identificar las condiciones causales de la hipótesis principal del presente trabajo.<sup>2</sup> El enfoque *estadocéntrico* se vincula con el legado político de las relaciones laborales; el enfoque de la *teoría de poder de los grupos* explica los recursos de poder del partido gobernante; y a través del enfoque *económico y sus consecuencias sociales*, se muestra la incidencia y el manejo de la coyuntura económica.

El primero que se analiza aquí es el enfoque denominado *estadocéntrico* o *institucional*, que basa su indagación en la estructura del Estado, la capacidad burocrática, las trayectorias o *legados políticos* y el diseño institucional. Este modelo teórico sostiene que los cambios institucionales se explican mejor enfocándose en las élites políticas y en el contexto gubernamental. Dicho enfoque es conocido también como *neoinstitucionalista*, por su renovado interés en el análisis de las instituciones y el permanente cambio organizacional.

De acuerdo con Skocpol (2007), la autonomía del Estado se produce a partir de su legitimación como una organización que posee el control de determinado territorio, así como de los ciudadanos que lo habitan, y puede alcanzar objetivos más allá de las demandas o intereses de los grupos de presión. En cuanto a la capacidad del Estado, esta escuela sostiene que es adecuado mensurarla tomando como variables la integridad territorial, los recursos económicos y los funcionarios públicos. Las estrategias para evaluar dicha capacidad son el análisis organizacional del Estado y su desarrollo, en tanto configurador de las acciones y las decisiones políticas. Según Evans (1992), la capacidad del Estado es un bien escaso, y las conexiones con la sociedad civil son soluciones a los problemas públicos. Algunos académicos perciben el vínculo entre el Estado y la sociedad como un entramado de tensiones entre la agenda estatal y las relaciones sociales extraestatales (a diferencia de los *neoutilitaristas*, quienes ven que el Estado pugna contra la sociedad, no contra el mercado).

---

<sup>2</sup> En los estudios de caso de process tracing es más frecuente hablar de condiciones causales y resultado, antes que, de variables, esto se vincula con la naturaleza de la causalidad, en las que las causas son las razones de por qué las cosas suceden en el mundo real -en una visión determinista-; en oposición a una interpretación de las causas como factores que aumentan la probabilidad de un fenómeno -en una visión probabilista- (Beach y Pedersen, 2016).

Este enfoque se basa en el análisis de la estructura institucional, los intereses del partido de gobierno, de la burocracia, de los administradores y de quienes toman decisiones sobre las políticas públicas, siempre en un contexto determinado, con un legado histórico y político que condiciona a los principales actores y, por lo tanto, influye en el diseño institucional.

Autores como Haggard y Kaufman (2008) asocian el enfoque de los legados políticos con el concepto de *coyuntura crítica*, esto es, un cambio histórico clave en la correlación de fuerzas y de poder de los distintos actores involucrados en una política pública de bienestar. Este concepto se aborda más en profundidad en el capítulo cuatro; no obstante, aquí se realiza una breve introducción, asociada a otros dos conceptos: *path dependence* ('dependencia del camino o de la trayectoria') y *policy feedback* ('legado político').

El concepto de *path dependence* se vincula con un momento denominado *contingente*, que es aquel donde aparece la innovación institucional y en la cual las fuerzas de gestación estatal son independientes de las fuerzas que las mantienen en el tiempo.

De este modo, el proceso de desarrollo de las instituciones surge como una sucesión de largos períodos de *feedback* permanentes, seguidos de períodos cortos de movimiento en los cuales se modifican las instituciones y se incorporan nuevos mecanismos de funcionamiento.

Dichos períodos de permanencia y de retornos incrementales son los *procesos dependientes del camino* (*path dependent processes*), y los períodos cortos de cambio se constituyen en *coyunturas críticas* (*critical junctures*).

Las condiciones previas definen las alternativas institucionales de las cuales disponen los tomadores de decisiones, aunque no son determinantes. Luego se adoptará una de las opciones manejadas, con cierto grado de contingencia, y esta decisión generará un legado institucional estable (Capoccia, 2015).

Dicho de otra manera: las opciones o alternativas disponibles durante las coyunturas críticas, como las decisiones que toman los actores políticos, están basadas en situaciones del pasado (Mahoney 2011).

La coyuntura crítica está asociada también a las nociones de crisis y conflicto político en la cual un grupo de actores (*ganadores*) ejerce la autoridad política sobre otro grupo de actores (*perdedores*). Su manifestación pública, en un escenario de conflicto y concentración de fuerzas, permite comprender la lucha por el poder y las formas de las desigualdades sociales (Pierson, 2015: 133).

Es posible que sea un hecho menor que, a la larga, se convierte en fundamental para el cambio, como una respuesta abierta a un conflicto que desde el inicio se considere crítica; o

puede ser un hecho trascendente, basado en un programa político que llega hasta la formulación de una ley.

En otros términos, no es posible identificar con exactitud cuándo y por qué una crisis se convierte en una coyuntura crítica. Sí es posible señalar que una coyuntura crítica tiene las siguientes características: surge un episodio significativo de innovación institucional, se da de distinto modo en diferentes casos y genera un legado perdurable (Collier y Munck, 2017).

En segundo lugar, se presenta el enfoque de los recursos de poder, también llamado *teoría de poder de los grupos*. En este sentido existe gran cantidad de literatura especializada que hace hincapié en el papel de los actores —partidos y sindicatos— en el conflicto político y en la distribución de beneficios sociales (Korpi, 1978).

En esta literatura, la política pública surge como resultado del juego de poder entre grupos de presión; sobre todo, entre los que ejercen mayor influencia en el campo político. Por lo tanto, los cambios en la influencia relativa —es decir, en la correlación de fuerzas de los grupos de interés— son lo que generan transformaciones en la política pública.

La capacidad de incidencia de los grupos de interés es determinada por su tamaño, por su riqueza, por su organización interna y por su llegada a los tomadores de decisiones políticas.

Para este enfoque, la formación de los grupos y su accionar constituyen el núcleo central de la política contemporánea. Desde esta perspectiva, la política consistiría en una competencia entre grupos con vocación de incidir en la determinación de la política pública. Su foco de análisis es doble: se busca determinar cuáles son los actores involucrados en el proceso político y se trata de explicar los procesos de movilización, de confrontación y de negociación de estos grupos de presión.

Corresponde aquí mencionar el concepto denominado *incrementalismo* (modo de proceder relacionado con el pluralismo), que es presentado como el método de acción social que toma la realidad existente y compara las probables ganancias y pérdidas de las diversas alternativas, vinculadas a la toma de decisiones públicas. El modo de operar del incrementalismo implica pequeños ajustes para fomentar los escenarios más favorables cuando es posible, o grandes ajustes cuando se tiene mayor certeza con respecto a los resultados de las acciones, en algunas ocasiones, se hacen ambas cosas (Dahl y Limdblom, 1971).

Los autores que adoptan este enfoque centran su atención en la dotación de los recursos de poder (político y económico) y la lucha de los actores en conflicto por la financiación del *welfare state* y la redistribución de la riqueza.

Se considera que la movilización de los sindicatos y la orientación de los partidos de izquierda, que buscan proteger los derechos laborales, se constituyeron en pilares fundamentales del surgimiento de los sistemas universales de protección laboral y seguridad social. La fuerza de los partidos de izquierda, la centralización del sindicalismo y el debilitamiento de los partidos conservadores contribuyen a la expansión de los programas sociales (Korpi, 1980).

Si se sigue esta línea argumental, el grado de organización de los trabajadores, su poder de movilización y su articulación con los partidos de izquierda constituyen la clave explicativa de las políticas redistributivas, de las cuales la política laboral se considera una de las más significativas por sus efectos en la redistribución.

La movilización y la capacidad de acción colectiva de los trabajadores están presentes en la formación de algunos sistemas de bienestar. Igualmente, es necesario señalar que hay quienes sostienen que estos procesos se iniciaron desde el poder de turno; en varios Estados, las políticas sociales surgieron como un mecanismo de control de los sindicatos y los movimientos sociales en general (Filgueira, 2005; Huber y Stephens, 2012).

En su desarrollo, la teoría de los recursos de poder incorporó nuevos actores institucionales en sus enfoques. Su análisis se basa tanto en las constelaciones de poder —esto es, en el balance interno entre clases o niveles socioeconómicos y en la redistribución de los recursos— como en los intereses político-económicos, nacionales o internacionales, y en las estructuras del Estado.

De acuerdo con el enfoque de recursos de poder, la articulación de los partidos de izquierda con las organizaciones de trabajadores se constituye como un pilar fundamental en el surgimiento de los sistemas universales de protección laboral y seguridad social.

En tercer lugar, aparece el enfoque que corresponde al modelo teórico que enfatiza el análisis de los *procesos económicos y sus consecuencias sociales*, del desarrollo industrial y de la apertura a los mercados —entre otros factores— a la hora de describir la construcción de los Estados de bienestar y sus beneficios sociales. Los principales autores de esta escuela entienden que el sistema político tiene como función principal la transformación de demandas en decisiones y políticas públicas, por lo que su unidad básica de análisis es la interacción entre individuos, grupos y mercado (Esping-Andersen, 1990).

En algunos otros textos, este enfoque aparece mencionado como sistémico, estructural, no institucional, o funcionalista. Más allá de las denominaciones, la teoría en cuestión busca

dar cuenta de la lógica del desarrollo en su totalidad y presta especial atención a los requisitos funcionales para la reproducción global de la sociedad y la economía.

El enfoque económico es una corriente que viene de la tradición politológica e interpreta los conflictos sociopolíticos como consecuencias del desarrollo económico. Esta perspectiva pretende explicar, por un lado, la política como consecuencia de los conflictos económicos; por otro, el surgimiento del Estado de bienestar, con sus diferentes tipos históricos, como resultado de la industrialización y el desarrollo económico que se dieron desde comienzos del siglo XX.

Esto lleva a que algunos autores planteen que el crecimiento económico deviene en la expansión de los sistemas de bienestar, que lógicamente podrían determinar la expansión de las políticas de protección social (Cameron, 1978, en De Armas, 2017). En otros términos, este enfoque tiene en cuenta la política como consecuencia de los procesos económicos, que la condicionan y, en algunas ocasiones, la determinan.

En suma, estas corrientes responden a tres grandes enfoques que buscan explicar la expansión del Estado de bienestar y el desarrollo de las políticas públicas. En otras palabras, se trata de las principales perspectivas teóricas que pueden sintetizarse en los puntos que se presentan seguidamente:

- El primer enfoque es el institucional y de los *legados políticos* —conocido como *path dependence* (*dependencia del camino*) en la jerga académica—; atiende especialmente al legado histórico de las instituciones políticas que elaboran e influyen sobre las políticas públicas. Dentro de este enfoque ha surgido una perspectiva que considera el régimen político como elemento principal para explicar las políticas sociales; para esta corriente, la democracia o el autoritarismo condicionan los grados de libertad de los actores políticos —partidos, sindicatos y otras organizaciones— para desempeñarse en la arena política y defender sus derechos.
- El segundo enfoque, denominado *teoría de los recursos de poder* (teoría de poder de los grupos), atiende a los actores políticos y sus procesos internos; analiza el grado en que la dirigencia política incorpora o excluye a las asociaciones gremiales de los trabajadores, las organizaciones sindicales y los sectores más vulnerables de la población.
- El tercer enfoque trabaja los *procesos económicos y sus consecuencias sociales*, supone que el desempeño en el área productiva, comercial y financiera ejerce una

influencia determinante en la política social; fundamentalmente, mediante la política fiscal. El crecimiento económico es, además, una condición que facilita la extensión de los derechos sociales y la redistribución a través de políticas públicas.

Si bien en algunas publicaciones puede verse que estos enfoques se ordenan de manera diferente o aparecen entrelazados, a los efectos de establecer un criterio claro en este trabajo se continuará con el orden presentado aquí. Estos tres enfoques son la base de la formulación de las condiciones causales que explican el cambio en la PPL, aspectos que se profundizan en el desarrollo metodológico, en el que se presenta la hipótesis principal de la investigación.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Se plantea aquí un último enfoque, que privilegia los elementos del sistema de partidos, régimen político y competencia electoral, para analizar los sistemas de bienestar. En el debate sobre la relación entre factores políticos y Estados de bienestar se plantean dos posiciones opuestas: por un lado, está la visión neomarxista, que propone una relación de dependencia entre sistemas de partidos y sistema de bienestar; por otro, está el enfoque que sostiene que un sistema de bienestar no necesita un régimen democrático o un sistema de partidos consolidado para desarrollarse. Algunos autores plantean que el surgimiento de los Estados de bienestar en América Latina no guarda relación con la democracia; al menos, que esta no representaría un factor clave en su desarrollo (Haggard y Kaufman, 2008). Sus trabajos cuestionan, además, la relación entre la orientación ideológica de los partidos y el desarrollo de los sistemas de bienestar. También se encuentran otros trabajos (Huber y Stephens, 2012) que sostienen que existe una fuerte relación entre el grado de desarrollo de los sistemas de bienestar y la presencia de democracia y partidos de izquierda; afirman que la democracia es la base de la conformación de los sistemas que determinan la política social distributiva. La democracia tuvo influencia en el gasto público en salud, educación, seguridad social, pobreza y desigualdad; además, facilitó la manifestación y movilización de los partidos de izquierda, que a su vez tuvieron incidencia sobre el aumento del gasto público a fin de disminuir las desigualdades sociales (Huber y Stephens, 2012). En otras palabras, para los citados autores, el sistema democrático facilita el surgimiento de los partidos de izquierda y el fortalecimiento de los sindicatos, así como su capacidad de representación y negociación de intereses. Los partidos políticos entran a la competencia electoral con un programa y una orientación ideológica según los cuales surgen los distintos tipos de sistemas de bienestar. La solidez de la alianza entre los partidos de izquierda y los sindicatos tiene una relación directa con el gasto público de los Estados de bienestar que busca corregir inequidades del mercado laboral. Este enfoque basa su argumentación en la orientación ideológica como uno de los factores fundamentales a la hora de determinar el tipo de sistema de bienestar, en cuanto a la redistribución de los bienes escasos y la lucha contra la desigualdad y la pobreza. El peso de dicha orientación surge con claridad al comparar las decisiones sobre política social que toman los gobiernos socialdemócratas o liberales, y

En el siguiente apartado se vinculan los tres principales enfoques teóricos mencionados con las condiciones causales, a través del rastreo de procesos como método de análisis de la investigación.

---

las decisiones que toman los gobiernos conservadores. Las diferencias entre las políticas sociales —en un contexto histórico determinado— reflejan las preferencias en cuanto a la intervención del Estado en la economía, la libertad de mercado y los resultados en términos de redistribución de la riqueza. Otros aportes recientes afirman que los gobiernos de partidos de izquierda o centro-izquierda, como promotores del desarrollo de los sistemas de bienestar, normalmente fomentan programas sociales redistributivos que benefician a los menos privilegiados. Hay algunos rasgos que se repiten en las reformas sociales que llevan adelante dichos partidos, como el peso considerable de los recursos institucionales y su vinculación con el movimiento sindical, o las oportunidades que se aprovechan de los legados histórico-políticos y el tipo de organización partidaria (Prible, 2013). El análisis del rol de los partidos y las orientaciones ideológicas en los sistemas de bienestar contempla además otras dimensiones importantes, como los intereses de la competencia electoral, los recursos de poder y la organización partidaria. Por otra parte, el tipo de relación que los partidos establecen con sus bases electorales es clave para entender la política social que producen. Quienes plantean la centralidad de los sistemas de partidos tienen en cuenta también que los partidos políticos deben regular —y en ocasiones, atemperar— sus preferencias como parte de una estrategia electoral. Aquellos que gozan de un apoyo ciudadano amplio tienen más incentivos para moderar sus posiciones ideológicas extremas en relación con los sistemas de bienestar y las políticas sociales. Las preferencias partidarias determinan el tipo de Estado que se desarrolla, pero esto no significa ignorar que los partidos actúan en una competencia electoral que los condiciona a moderar sus programas. En síntesis, los partidos conservadores no pueden promover el retiro o la retracción de las prestaciones sociales, mientras que los partidos socialdemócratas deben moderar la presión fiscal. Hay que señalar que las preferencias partidarias y del electorado tienen su peso en el desarrollo de los sistemas sociales no supone negar la influencia de otros elementos, tales como los económicos, los sociales y la trayectoria del Estado en políticas de bienestar. Finalmente, esta perspectiva no se utiliza en este trabajo como base teórica de las condiciones causales, simplemente por un criterio subjetivo, a fin de acotar y enmarcar el trabajo en solo tres enfoques teóricos.

## 1.2. Desarrollo metodológico

A través del estudio de la literatura especializada en metodología se puede advertir que las ciencias sociales han superado el entusiasmo con los estudios centrados en muchos casos y pocas variables, y con tratamientos estadísticos intensivos, para pasar a adoptar un nuevo interés en los estudios de caso en profundidad, al proporcionar descripciones del fenómeno y de las variables en juego, generar hipótesis y explicaciones tentativas (Cortés et al., 2008).

Este tipo de análisis permite al investigador observar los elementos del sistema e introducirse en la dinámica de los procesos para reconstruir las conexiones lógicas entre diferentes variables, especialmente útiles para la elaboración y validación de hipótesis.

El trabajo se inscribe en esta metodología, mediante un estudio de caso de tipo analítico-explicativo que se fundamenta en el interés por profundizar en los mecanismos causales y en la explicación más fina de las relaciones en el sistema político y social. Asimismo, puede ser entendido como el análisis intensivo de un solo caso, en el cual el propósito es arrojar luz sobre una variedad más amplia de sucesos, sobre una población o un sistema en particular, y realizar contribuciones razonables al desarrollo teórico, la gestión de conocimiento o simplemente la confirmación de hipótesis.

Para realizar la investigación se toma como método de análisis el denominado *process tracing* ((*p-t*)) o *rastreo de procesos*, que se presenta como un modelo intracaso para evaluar procesos causales. El *process tracing* es una herramienta analítica que, a través de la inferencia causal, permite estudiar la relación entre las condiciones causales y el resultado, y los efectos en un sistema. Con este método cualitativo se busca evaluar la pertinencia de la o las hipótesis a partir de la articulación entre los eventos, las variables y los mecanismos causales (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017).<sup>4</sup>

Las condiciones causales son las razones que explican un determinado fenómeno (en algunos trabajos pueden denominarse variables), por su parte los mecanismos causales representan la forma en que diferentes agentes o elementos del entorno generan cambios que pueden incidir en la variable dependiente o en el resultado. Esta relación puede estar dada por grupos, entidades, acciones o factores históricos, sociales y económicos del contexto, y puede representar «constructos teóricos coherentes y sistemáticos» (Aguirre, 2017).

---

<sup>4</sup> En el anexo 8.2 se detalla la metodología *-process tracing-* y los tipos de rastreo de procesos.

La hipótesis que guía esta investigación es que el cambio de política laboral que se presentó en el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay fue el resultado de tres condiciones causales: el legado político de las relaciones laborales, el uso de los recursos de poder del partido de gobierno y la incidencia del contexto económico de la época.

El mecanismo causal propuesto es que el legado del Estado de Bienestar en Uruguay, en especial la regulación estatal y la creación de los consejos de salarios en 1943, y la ausencia de esta negociación tripartita en los gobiernos anteriores, le dio herramientas al Frente Amplio para legitimar -ante la ciudadanía- su propuesta de ampliación de derechos laborales. La construcción de esta iniciativa tuvo como ventana de oportunidad la crisis económica del 2002, que impulsó al Frente Amplio a encausar las consecuencias sociales de la misma y generar acuerdos con diferentes actores sociales y políticos, en especial con el movimiento sindical para generar un plan que se incluyó en el programa de gobierno de la campaña electoral del 2004. Ganar las elecciones con un gobierno mayoritario le facilitó al Frente Amplio, implementar medidas, gestionar el crecimiento económico y consolidar el cambio de la política laboral existente

Con el objetivo de analizar el mecanismo causal que da como resultado el cambio de la política laboral en el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez, en esta investigación se presentan cada una de las condiciones causales de la hipótesis principal como tres hipótesis coincidentes. Estas hipótesis son independientes entre sí, la validez de una no condiciona ni corrobora la otra y pueden contribuir a la vez a explicar el fenómeno de estudio.

Dichas hipótesis se basan en los tres enfoques teóricos mencionados oportunamente: *el enfoque estadocéntrico, el enfoque de teoría de poder de los grupos y el enfoque de los procesos económicos y sus consecuencias sociales*, los cuales, junto con el rastreo de procesos, permiten estudiar la configuración causal que explica el desarrollo de la política laboral. A partir del enfoque institucional y de los legados políticos, se fundamenta la primera condición causal del legado político de las relaciones laborales, al establecer que el marco institucional y el rol del Gobierno —en la apuesta al Estado como principal actor en la protección de los sectores más vulnerables— junto con la trayectoria de las políticas de bienestar promovieron la reforma laboral y el mejoramiento de los programas sociales.

Desde la tradición del desarrollo del modelo de Estado de bienestar en Uruguay y el perfil del partido gobernante, de corte socialdemócrata, se analiza la participación de diferentes actores —políticos, sociales y sindicales— en el desarrollo de políticas públicas, junto con la capacidad técnica de los equipos de gobierno y las instituciones estatales que facilitaron su ejecución.

En el período investigado, las demandas de las bases sindicales desempeñaron un rol fundamental en la construcción de políticas de seguridad social y protección laboral. Este nivel de incidencia según el enfoque de recursos de poder solo es posible de acuerdo con el nivel de ordenamiento, la capacidad de movilización y la acción política de la organización de trabajadores, y al grado en que la dirigencia política incorpora sus demandas. A través del enfoque de los recursos de poder se plantea la segunda condición causal que facilitó al Gobierno consolidar la PPL.

Por último, desde el enfoque de los procesos económicos y las consecuencias sociales, se presenta el contexto económico de la época como la tercera condición causal que permite explicar la repercusión de la coyuntura económica en la ampliación de los derechos sociales.

En la construcción de la PPL incidió, por un lado, la crisis económica de 2002, que demandó la creación de planes sociales de emergencia, entre otras propuestas de desarrollo productivo y laboral; y por otro, la reactivación económica que comenzó en 2003 y se afianzó por las medidas del Gobierno a partir de 2005, las cuales impulsaron la puesta en marcha de las reformas sociales. De acuerdo con este enfoque, el crecimiento económico es una condición que facilitó la expansión de derechos laborales y la redistribución de la riqueza a través de políticas públicas.

En resumen, esta investigación es un estudio de caso, cualitativo y determinista. Rossell (2020) señala que un tipo de caso es determinista cuando se examina cómo a partir de algunas condiciones se logra cierto resultado. El estudio parte de tres enfoques teóricos para definir las condiciones causales. La forma en la que estas condiciones interactúan se explica a través del método *process tracing*, en el que se analiza la hipótesis inicial a partir de tres hipótesis rivales que en este trabajo se presentan como coincidentes, ya que no hacen predicciones divergentes del resultado y la evidencia a favor de una no refuta la otra (Zaks, 2017).<sup>5</sup>

---

5 Zaks, S: plantea que existe una tendencia a considerar las hipótesis rivales como mutuamente excluyentes, lo cual no solo puede llevar a una teorización pobre, sino que puede inflar artificialmente

La vinculación de los enfoques teóricos con las condiciones causales y la búsqueda de la evidencia empírica orientó la investigación y la estructura de la tesis en siete capítulos.

En este primer capítulo se expuso el objetivo del trabajo, los enfoques teóricos vinculados y la metodología implementada que permitieron definir la hipótesis principal de la investigación.

En el segundo capítulo se desarrollan las características de la PPL, y se analiza el alcance que tuvo (sobre todo, con la reactivación de los consejos de salarios) y los motivos por los cuales los cambios realizados en el primer gobierno de Tabaré Vázquez representaron una transformación en las relaciones laborales en Uruguay. Se describen, además, las principales leyes de negociación colectiva, los acuerdos alcanzados en los CC. de SS., la afiliación sindical y la política salarial. El capítulo finaliza con la presentación y el análisis de la posición de los empresarios.

En el tercer capítulo se profundiza en la configuración del Estado de bienestar en Uruguay y su relación con las políticas públicas. Se hace énfasis en la evolución del gasto público orientado a la seguridad social y se analiza la repercusión de este tipo de *welfare* en el sistema político y en la capacidad del Gobierno para implementar los cambios en el campo laboral.

En el cuarto capítulo se analiza el legado político de las relaciones laborales y se enfatiza en los elementos políticos, económicos y normativos que incidieron en la PPL. En este apartado se profundiza la primera condición causal desde el *enfoque institucional y de los legados políticos*. De acuerdo con esta perspectiva, las instituciones desempeñan un rol fundamental como agentes de cambio político, y la burocracia provee una gran capacidad técnica para elaborar y procesar las políticas públicas.

En el quinto capítulo se analiza la concentración de los recursos de poder del partido gobernante y su repercusión en la consolidación de la PPL. Se estudia la segunda condición causal en el marco del *enfoque de los recursos de poder* para explicar cómo la relación entre el FA y el PIT-CNT representó uno de los mecanismos que incidió en el resultado. Para terminar este capítulo, se presenta la tercera condición causal desde la perspectiva del *enfoque de los procesos económicos y las consecuencias sociales* para explicar cómo la coyuntura económica influyó en las decisiones de políticas públicas.

---

la importancia de una explicación por sobre otras. Al respecto establece que pueden haber cuatro tipos de hipótesis: mutuamente excluyentes, coincidentes, inclusivas y congruentes.

En el sexto capítulo se profundiza en la metodología (*p-t*) con la descripción del rastreo de procesos, que se realizó a través de las siguientes etapas: la conceptualización de los mecanismos causales; la operacionalización mediante la proposición del modelo teórico y los niveles de organización de las condiciones del sistema y se finaliza con la contrastación de la evidencia y el test empírico para afianzar la hipótesis propuesta.

Por último, en el séptimo capítulo se presentan las conclusiones y los resultados de la investigación, teniendo en cuenta la relación entre los enfoques, las condiciones causales y los datos empíricos que explican los factores que dieron origen a la PPL y su trascendencia para las relaciones laborales en Uruguay.

—oo0oo—

## 2. El cambio de rumbo en la política laboral

El 27 de junio de 1973 se dio un golpe de estado en Uruguay y los CC. de SS. dejaron de funcionar; hubo que esperar hasta 1985 para que en el primer gobierno del Partido Colorado, presidido por Julio María Sanguinetti, en la denominada *reinstitutionalización democrática*, se apelara a la ley 10.449, para volverlos a convocar.

Desde 1990 y hasta el 2004 se sucedieron en el país tres gobiernos con perspectivas liberales (con pensamientos económicos *neoliberales*) en los que hubo menor presencia estatal en las relaciones laborales y desregularización salarial. En marzo de 1990, el Dr. Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional, asume la presidencia de la República, y desde el año 1992 se dejarán de convocar los CC. de SS. Los dos gobiernos siguientes del Partido Colorado —el segundo del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-1999) y el del Dr. Jorge Batlle (2000-2004) — continuaron la lógica de su antecesor del Partido Nacional, y con una mirada promercado, dejaron que empleados y empleadores negociaran por empresa, quedando de ese modo los trabajadores —que no tenían algún convenio— desprotegidos desde el punto de vista del derecho colectivo.

A partir de 2005 se reactivó la negociación colectiva y se presentó una transformación sustancial en el sistema laboral en Uruguay; de un Estado ausente en las relaciones laborales se pasó a un Estado activo, que fomentó el tripartismo y la negociación colectiva como instrumentos para regular el vínculo laboral y aumentar los niveles de protección de los trabajadores.

El presidente Tabaré Vázquez inició y lideró este cambio de política laboral en un contexto de incipiente crecimiento económico, al salir de la crisis de 2002, cuando el producto interno bruto (PIB) cayó 10,8 %, con una caída acumulada de 17,5 % desde 1999; con un alto nivel de desempleo, que en su peor momento superó el 19 %; con un nivel de endeudamiento de casi el 100 % del producto, pérdida de salarios reales (entre 1998 y 2004 se contrajo 24,3 % el salario real privado y 17,2 % el público), y con más de un millón de personas pobres y cien mil indigentes. Atender esta situación fue uno de los principales desafíos del Gobierno entrante, que se plasmó en la exposición de motivos del Presupuesto Nacional del período (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010).

En este contexto, el Gobierno implementó un plan de emergencia, construido y apoyado por diferentes actores sociales y políticos del país, que buscó restablecer la economía y generar reformas estructurales en todos los ámbitos, incluido el laboral.

La política en materia laboral que empezó a gestarse en el primer gobierno del FA representó un cambio en la orientación ideológica de las relaciones laborales; sobre todo si se la compara con la desregulación laboral de la década de los noventa.

Este cambio de rumbo implicó un rol más activo del Estado, que se vio reflejado en:

- la jerarquización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) como organismo responsable de las políticas laborales, con iniciativa política y capacidad técnica reconocida;
- la creación de ámbitos institucionales, como el Consejo Superior Tripartito;
- la reinstitucionalización de los CC. de SS. extensivos al sector público, incluyendo los sectores rural y doméstico;
- la política de recuperación y el crecimiento salarial, y
- el conjunto de leyes de protección social, laboral, colectiva e individual.

La transformación del MTSS partió de la búsqueda del equilibrio entre el capital y el trabajo. En esta nueva etapa en las relaciones laborales en el país, el Gobierno definió una hoja de ruta que tuvo cuatro aspectos claves: la reactivación de los CC. de SS., la aprobación de los fueros sindicales, la implementación de las leyes de negociación colectiva (privada y pública) y la creación del Consejo Superior Tripartito.<sup>6</sup>

En entrevista realizada oportunamente para este trabajo a Fernando Delgado, asesor legal y representante del MTSS ante los CC. de SS., este señaló la importancia que adquirió el organismo en el desarrollo de la política laboral. Al respecto, una breve cita que ejemplifica lo dicho:

El MTSS empezó a ser referente de los conflictos laborales y a tener una relevancia en comparación a los quince años anteriores. Se encargó de convocar y rediseñar el sistema de salarios, poner en marcha ámbitos de diálogos sociales y reglamentar algunas de las normas, a través de la Dirección Nacional de Trabajo y la Inspección General. El Ministerio tuvo que

---

<sup>6</sup> “Creo que los CC. de SS. del 43 son el legado...de la negociación colectiva, ... los trabajadores reclamaron siempre que para el correcto funcionamiento de los CC de SS se necesitaban fueros sindicales y tuvimos otra discusión con el PIT-CNT, ellos querían que aprobáramos primero los fueros sindicales y nosotros les dijimos que no, que lo primero era reactivar los CC. de SS. y después para facilitar su funcionamiento, legislar sobre los fueros. El después no era cuatro años después, era a más tardar tres semanas, un mes después, entonces ese reclamo de la necesidad de fueros para que los CC. de SS. funcionen se hizo inmediatamente”. Entrevista realizada a Eduardo Bonomi el 31/10/2019.

acomodar su estructura orgánica a una política ambiciosa; se contrató gente para que cubrieran los CC. de SS.; en algunos casos, con recursos de organismos internacionales.<sup>7</sup>

La consolidación del MTSS se efectuó al reforzar su rol, por la prioridad que se le dio dentro de la estructura y la agenda gubernamental, destacando su poder político para promover diversas normas laborales.

Se invirtió en la infraestructura física y en el capital humano; se asignaron más de 30 millones de pesos, entre 2005 y 2008, para regularizar contratos de pasantes y becarios; se incorporaron más funcionarios en diversas áreas (por ejemplo, en la Inspección General del Trabajo); se modernizó la gestión informática, el acceso a la información interna y la atención al público, y se rediseñaron programas de capacitación laboral y de apoyo a empresas privadas.

El fortalecimiento institucional se concretó, además, con la creación de la Unidad de Seguridad Social y la jerarquización —incluida su reorganización— de la Dirección Nacional de Coordinación con el Interior (Masci, 2015). Por su parte, el Banco de Previsión Social (BPS) fue un actor relevante en lo referente a las prestaciones y políticas sociales, al poner en marcha varias de las reformas que se establecieron en el período.

En 2008 se creó otro ámbito tripartito, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), como una institución de derecho público no estatal, con el objetivo de implementar prácticas activas de empleo y de formación profesional, a fin de facilitar la inserción y modernización de la vida laboral. Entre sus cometidos está el apoyo a emprendimientos empresariales, la asistencia técnica y las garantías a créditos bancarios.<sup>8</sup>

Al mismo tiempo, con el objetivo de impulsar la relación entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores, se crearon diferentes ámbitos institucionales: el Consejo Superior Tripartito para el sector privado,<sup>9</sup> el Consejo Superior Rural para establecer los grupos del sector<sup>10</sup> y la Comisión Bipartita para el sector público, para facilitar la negociación colectiva en la esfera estatal.

---

7 Diversos actores del sector público y privado que fueron entrevistados en esta investigación destacan el papel que tuvo el MTSS y la capacidad de diálogo del ministro Eduardo Bonomi.

8 El 24.10.2008 se promulgó la ley 18.406, que creó el INEFOP.

9 Este Consejo tenía como cometido reclasificar los grupos de actividad y proyectar los cambios a la ley 10.449.

10 Consejos integrados por nueve representantes del PE, seis representantes sindicales y seis empresariales.

A poco de asumir el FA —concretamente, el 20.5.2005—, convocó a las organizaciones más representativas para llegar al *Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades*, con distintas áreas temáticas y distintos grupos; por ejemplo, empleo, legislación laboral, reforma tributaria, clima de inversiones e inserción internacional, con el objetivo de que los actores expusieran sus intereses sectoriales y alcanzaran acuerdos (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010).

A partir de ese momento histórico se da un giro a la política laboral heredada de los gobiernos liberales de los noventa: de la ausencia del Estado en la regulación de las relaciones laborales se transitó hacia otro escenario, cuyo Gobierno activó la negociación colectiva, promovió la representatividad sindical, amplió los derechos de los trabajadores y recuperó el salario real perdido. De este modo, el FA marcó un cambio significativo en la vida laboral que tuvo tres características fundamentales: 1) el Estado adoptó un rol activo al fomentar el tripartismo y la negociación colectiva; 2) se dictaron las primeras normas en materia de derecho colectivo del trabajo, y 3) se aprobaron normas protectoras para el trabajador individual.

En relación con este último punto corresponde aquí hacer una referencia al legado histórico de la protección Legislativa del trabajador individual, que se retomó a partir de 2005, mediante la creación de un nuevo marco jurídico de cuyas normas principales se presenta una breve síntesis.

En primer lugar, están las normas que tomaron los reclamos históricos de los trabajadores y de las trabajadoras, que van desde formalizar y regular el trabajo de las empleadas domésticas (ley 18.065, de 15.11.2006), pasando por la limitación de la jornada laboral de los trabajadores rurales (ley 18.441, de 24.12.2008), hasta llegar a la generalización de licencias especiales, por paternidad, por adopción, por matrimonio, por duelo y por estudio (ley 18.345, de 11.9.2008).

En segundo término, están las tres leyes promulgadas el 24 de octubre de 2008: la de creación del mencionado INEFOP (ley 18.406), la de actualización de las prestaciones por desocupación forzosa (ley 18.399) y la de los beneficios jubilatorios (ley 18.395), que reduce los años de servicio para acceder a la jubilación.

Por último, están las leyes que fortalecen la posición de los trabajadores frente a sus patrones; por ejemplo, en cuanto a la modificación de los plazos de prescripción de los créditos laborales (ley 18.091, de 27.12.2006), en relación con las tercerizaciones (ley 18.099, de 24.1.2007, modificada por la ley 18.251, de 6.1.2008) y la que refiere a la abreviación de los procesos laborales (ley 18.572, de 13.9.2009).

En cuanto a fomentar el tripartismo y la negociación colectiva, el Gobierno convocó a los CC. de SS., mediante el decreto 105/005, con el ánimo de iniciar los ámbitos de negociación y de adaptar la ley 10.449 (de 1943) a las nuevas realidades, al plan de gobierno y a los acuerdos generados con el sindicalismo.<sup>11</sup>

Para el inicio de este proceso se tuvo en cuenta el artículo 1.º de la ley 14.791, de 1978, por la que se «faculta al Poder Ejecutivo a formular las categorías laborales y las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada», y el decreto reglamentario 178/985, por el cual «se establece un sistema tripartito de fijación de salarios mínimos por categorías y actividades en el sector privado».

Este marco jurídico deja en evidencia la influencia de los procesos histórico-políticos en los cambios que se pueden dar en un determinado sistema social. Además de la normatividad nacional, el decreto contempló la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 1998 y, en particular, los convenios internacionales del trabajo 26, 99 y 131, relativos a la fijación de salarios mínimos.

Con este legado normativo se consolidó la política salarial y el fortalecimiento de la negociación colectiva. Las primeras medidas del Gobierno fueron convocar a los CC. de SS. por rama de actividad y al Consejo Superior Tripartito, que debía reclasificar los grupos de actividad y plantear una nueva ley de negociación colectiva. Dicho Consejo estableció la clasificación de los grupos de actividad, que pasaron de 48 a 20, e incluyó al servicio doméstico y al sector rural, conforme a la clasificación de tres grupos de actividades, como se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>11</sup> El 7 de marzo de 2005 se convocaron los CC. de SS., incluyendo por primera vez en la historia el sector rural; más adelante —en 2008— se incluiría el servicio doméstico.

**TABLA 2.1. GRUPOS DE ACTIVIDADES**

GRUPOS DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ACTIVIDADES EN GENERAL	ACTIVIDAD DOMÉSTICA (A PARTIR DE 2008)	ACTIVIDAD RURAL (A PARTIR DE LA 3.ª RONDA DE 2008)
1. Procesamiento y conservación de alimentos, bebidas y tabaco	21. Servicio doméstico (a partir de la 3.ª ronda de 2008)	22. Ganadería, agricultura y actividades conexas
2. Industria frigorífica		
3. Pesca		
4. Industria textil		
5. Industrias del cuero, vestimenta y calzado		
6. Industria de la madera, celulosa y papel		23. Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo 22
7. Industria química, del medicamento, farmacéutica, de combustibles y anexos		
8. Industria de productos metálicos, maquinarias y equipo		
9. Industria de la construcción y actividades complementarias		
10. Comercio en general		
11. Comercio minorista de la alimentación		24. Forestación (incluidos bosques, montes y turberas)
12. Hoteles, restaurantes y bares		
13. Transporte y almacenamiento		
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones		
15. Servicios de salud y anexos		
16. Servicios de enseñanza		
17. Industria gráfica		
18. Servicios culturales, de esparcimiento y comunicaciones		
19. Servicios profesionales, técnicos, especializados y aquellos no incluidos en otros grupos		
20. Entidades gremiales, sociales y deportivas		

**Fuente:** elaboración propia, con base en datos del MTSS  
([www.mtss.gub.uy/web/mtss/consejos-de-salarios](http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/consejos-de-salarios)).

## 2.1. Negociación colectiva en el sector privado

La ley de CC. de SS. fue creada como mecanismo tripartito a fin de fijar salarios mínimos en las diversas ramas de actividad; sin embargo, en la práctica laboral se dio como base de toda negociación colectiva que ocurrió en Uruguay, desde que se promulgó en 1943 —exceptuando los gobiernos mencionados— hasta llegar el gobierno del FA, que volvió a convocarlos, y al hacerlo dejó al descubierto que era necesario actualizar la ley, puesto que por sí sola era insuficiente para fomentar el desarrollo de las negociaciones, y en algunos casos existía una ausencia certeza jurídica. En consecuencia, el Gobierno decidió dictar una nueva ley de negociación colectiva, con reglas claras que dieran seguridad jurídica a los principales actores involucrados.<sup>12</sup>

La aprobación de la ley 18.566, de negociación colectiva para el sector privado, publicada el 30.9.2009, representó un cambio en el derecho laboral colectivo en Uruguay. Su principal propósito fue regular y ordenar el sistema de relaciones laborales en los siguientes aspectos: el salario mínimo nacional; la negociación por rama de actividad y por empresa, y los medios de prevención y solución de conflictos.

La ley estableció, en su artículo 15, que las representaciones de trabajadores y de empleadores podían negociar en cualquier rama, sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que oportunamente estimaran las partes; en suma, consagró el libre acceso a los diversos niveles de negociación y sentó como criterio para su implementación que los convenios de nivel inferior no podrán disminuir los mínimos acordados en los convenios de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo.

Dicho de otro modo, en el caso de presentarse una negociación libre y bipartita, no sería necesario la negociación tripartita (artículo 12); sin embargo, la ley dispuso que, si en una negociación bilateral se disminuyen los niveles salariales establecidos por la negociación

---

<sup>12</sup> Ante la pregunta sobre los CC de SS si podían ser considerados como antecedentes de las leyes aprobadas en el período, Daniel Olesker expresó: “Si claramente, más aun entiendo que en el FA estuvo bastante discutido si hacer una nueva ley o reordenar la ley existente. La ley de CSS tenía problemas de implementación práctica que no requerían ley para cambiarlos, los grupos de CC. DE SS. no eran los mismos que cuando Sanguinetti los retoma en el 85, la realidad laboral había cambiado, las categorías no eran las mismas o eran inexistentes pero todo eso no requería ley, se solucionó en base a que los grupos de CC. DE SS. se reorganizaron. Las principales carencias de la ley que requerían un cambio legal eran: a) el monopolio del Estado para convocar los CSS, b) la exclusión que la ley tenía del sector rural y doméstico, c) el no involucramiento del sector público, d) no permitía votar, sólo podía resolver por consenso, e) también tenía otro problema que Sanguinetti había resuelto y es que la vieja ley exigía que los delegados obreros y patronales fueran elegidos por voto secreto de sus miembros, y se sustituyó por personas designadas por los gremios involucrados”.

colectiva a nivel de rama, se debía contar con la autorización del Consejo de Salarios del sector para su aplicación.

Estas medidas consolidaron un sistema de negociación independientemente de los intereses del gobierno de turno, otorgando mayor autonomía a los actores para la convocatoria a negociar. Además, estableció distintos niveles de negociación, mejorando los criterios y pautas de los convenios y generando un cambio en las relaciones entre empresarios y trabajadores.

Respecto al nivel de acuerdos alcanzados, en 2005 se logró que el 89,8 % de los convenios realizados fueran por consenso (5,3 % fue sometido a votación, y el restante 4,9 %, resuelto por decreto del PE), en 2006, que el nivel de acuerdos logrados llegara al 85,3 % (más 10,1 % por mayoría y 4,6 % por decreto).

Si bien en ambas rondas hubo convenios por fuera de las pautas, estos no excedieron el 8 % del total de acuerdos en cada instancia. En 2008 se alcanzó el 85 % de acuerdos por consenso, y los acuerdos por mayoría llegaron al 9,9 % (solo el 5,2 % fue por decreto). Durante este período se firmaron una cantidad significativa de convenios, con un alto número de consensos, como se muestra en la tabla 2.2.

**TABLA 2.2. RESULTADOS DE LAS RONDAS DE LOS CC. DE SS. (2005 2009)**

	2005	2006	2008
ACUERDOS POR CONSENSO	89,8 %	85,3 %	85 %
ACUERDOS POR MAYORÍA	5,3 %	10,1 %	9,9 %
SIN ACUERDO POR DECRETO DEL PE	4,8 %	4,6 %	5,2 %
TOTAL DE CONVENIOS	187	218	233

**Fuente:** elaboración propia, a partir de Carracedo y Senatore (2016).

Un aspecto interesante para analizar es la relación entre negociación y conflictividad. Aunque de 2005 a 2009 hubo un alto nivel de consensos, los acuerdos logrados no significaron una disminución de los conflictos, no obstante, el índice de conflictividad del período, estuvo por debajo del promedio histórico.

En marzo de 2005, el Gobierno derogó el decreto 690/980, de diciembre de 1980, que permitía al Ministerio del Interior —a solicitud de la empresa— desalojar por medio de la fuerza pública los locales ocupados por trabajadores. En los meses siguientes al decreto 109/005 —que derogó el mencionado 690/980— se dio un aumento de los conflictos, con ocupación de los lugares de trabajo.

Además, el decreto 165/006, de mayo de 2006, con mecanismos de prevención de conflictos y regulación de la ocupación de los lugares de trabajo, repercutió en el aumento de la conflictividad. Finalmente, cabe mencionar la ley 17.940, de 2 de enero de 2006, sobre libertad sindical, la cual otorgó garantías a los trabajadores sindicalizados, consagrando la nulidad de toda conducta que menoscabara la libertad sindical.

Estos tres mecanismos jurídicos tuvieron repercusiones en el ámbito laboral y en la conflictividad del período, en el que se ponen de manifiesto —una vez más— los distintos intereses, las diferencias y las distintas necesidades de las partes.

En la tabla 2.3 puede observarse el crecimiento paralelo de conflictos y acuerdos ocurridos en el período.

**TABLA 2.3. CONFLICTOS Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL MTSS (2005 2009)**

	2005	2006	2007	2008	2009
CANTIDAD DE CONFLICTOS ATENDIDOS	304	768	951	1090	1267
CANTIDAD DE AUDIENCIAS	1538	2092	2655	2877	3649
CANTIDAD DE ACUERDOS	288	729	918	1048	1218
	95 %	95 %	97 %	96 %	96 %
CONFLICTOS ATENDIDOS CON UN ROL PREVENTIVO	s/d.	94 %	95 %	95 %	96 %
CONFLICTOS CON ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE FUERZA	s/d.	6 %	5 %	5 %	4 %

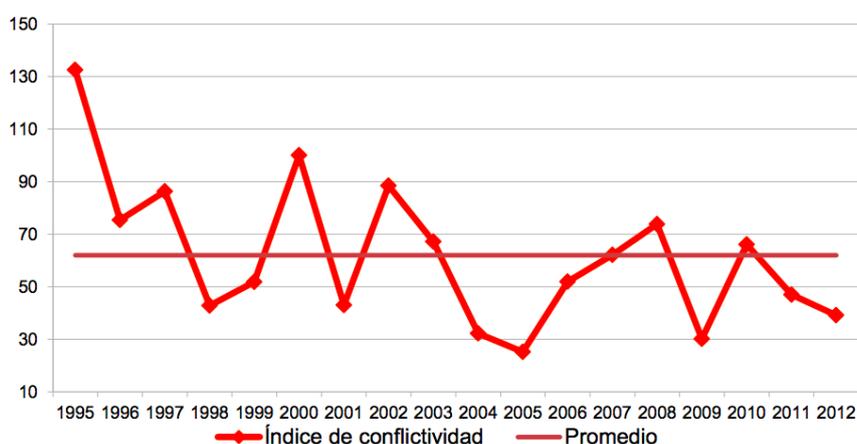
**Fuente:** elaboración propia a partir de Carracedo y Senatore (2016).

El primer gobierno del FA partió de niveles bajos de conflictividad, que fueron en ascenso hasta 2008 —principalmente en el sector privado, por causas salariales—, para descender nuevamente en 2009; en ese año, el índice de conflictividad global cayó un 58 % respecto del año anterior, ubicándose en niveles similares a los de 2005.

En síntesis, se percibe que de 2005 a 2009, el índice de conflictividad global estuvo —en general— por debajo de su promedio histórico, aunque con importantes puntos altos y bajos, como se presenta en el siguiente gráfico que muestra el índice en el período 1995-2012 (MTSS, 2013).

Se advierte, además, que la conflictividad laboral es menor en los períodos en los cuales se ha ampliado el funcionamiento de la negociación colectiva y los CC. de SS. (López, 2018).

**GRÁFICO 2.1. ÍNDICE DE CONFLICTIVIDAD GLOBAL (2000 = 100)**



**Fuente:** Programa de modernización de las relaciones laborales, UCU.

A través de la conflictividad, el movimiento sindical manifestó su descontento respecto de las condiciones laborales de los trabajadores. Por otra parte reflejó, su capacidad de organización, la posibilidad de expresarse y emprender acciones para mejorar su situación, lo cual se potencializó con la reinstitucionalización de los CC. de SS.

La alianza entre el FA y el PIT-CNT —cuyo análisis se aborda más adelante—, en la práctica, fue conflictiva; antes bien se presentó como un acuerdo en el plano ideológico —en el terreno de las decisiones políticas— más que un pacto sobre paz laboral.

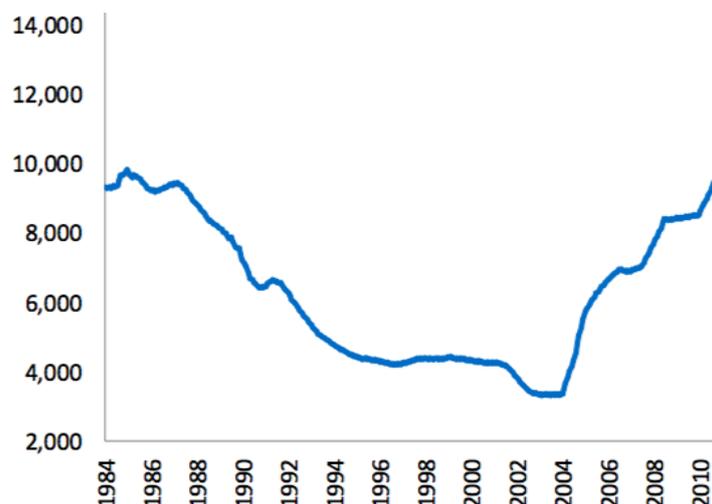
Las rondas de los CC. de SS. fueron un escenario estratégico para la política económica del Gobierno, por la fuerte indexación salarial a las metas inflacionarias y por los altos niveles de acuerdo con las iniciativas presentadas por el PE.

De manera similar a la estrategia de 1943, en 2005 se buscó articular la instauración de los CC. de SS. con la política salarial, económica y laboral: «Los salarios mínimos acordados

fueron en general bajos, aunque crecieron en relación con el pasado y a lo largo de las rondas. El crecimiento no fue el producto exclusivo de la negociación colectiva, sino que mucho incidió la política adoptada en relación con el salario mínimo nacional. Como el objetivo era aumentarlo, esto llevó automáticamente al aumento de las categorías mínimas y, a partir de ellas, al aumento del resto de la escala salarial» (Mazzuchi, Rodríguez y González, 2015).

La política salarial del Gobierno consistió en fijar salarios mínimos por categoría de actividad en cada sector y en recuperar el valor del salario real. Para hacerlo, se realizaron aumentos semestrales en función de la inflación y se buscó la nivelación de los salarios por sector. Al finalizar el período, el aumento en términos reales del salario mínimo fue de 150,3 %. La evolución en el período puede verse en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 2.2. SALARIO MÍNIMO NACIONAL (PESOS CONSTANTES)**

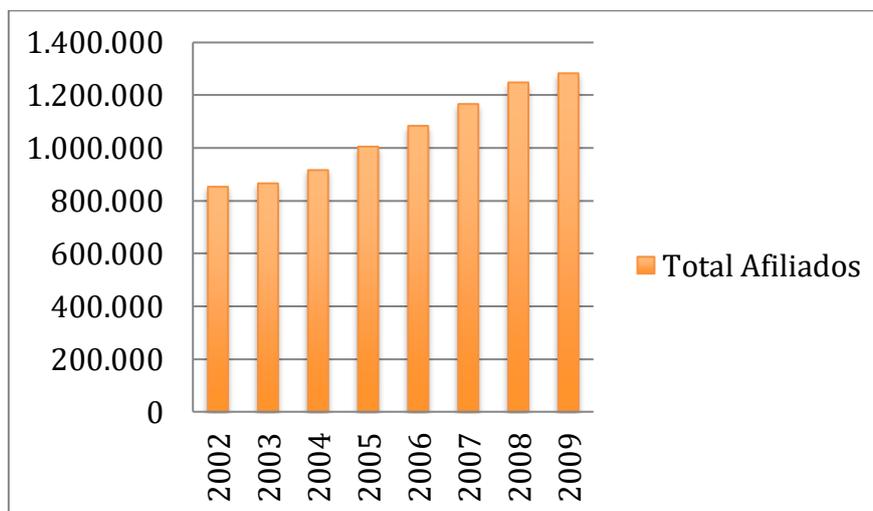


**Fuente:** elaboración propia, con base en datos del MTSS (2019).

La inclusión del servicio doméstico y del sector rural en los CC. de SS., más los acuerdos en el ámbito público, implicó que el 98 % de los asalariados formales estuvieran cubiertos por la negociación colectiva. Esto, sumado a las acciones del BPS, significó un aumento del 32 % en el registro de cotizantes a la seguridad social entre 2005 y 2009.

La evolución de los puestos cotizantes a partir de 2004 puede verse en el gráfico siguiente.

**GRÁFICO 2.3. PUESTOS COTIZANTES TOTALES AL BPS (2002 2009)**



**Fuente:** BPS, 2010.

Si se tiene en cuenta que la cotización de trabajadores dependientes aumentó un 36 %, y la de los empleadores, un 13 %, puede apreciarse que este aumento de cotizantes en el sistema de seguridad social significó una mayor formalidad del empleo.<sup>13</sup>

Además de la política salarial, la implementación de nuevas disposiciones de seguridad social también incidió en el número de jubilados, que al finalizar el gobierno aumentó, y que siguió la tendencia al alza en el segundo gobierno del FA, presidido por José Mujica.<sup>14</sup>

En síntesis, la reactivación de la negociación colectiva en el sector privado cumplió tres funciones: una social, al administrar los conflictos entre las partes; una económica, que se concretó con la redistribución del ingreso, y una política, a través de la democratización de las relaciones de trabajo. Se analiza seguidamente la negociación colectiva en el sector público.

---

<sup>13</sup> Según datos del BPS, se formalizaron 1.260.000 puestos cotizantes en el último cuatrimestre del 2008, récord absoluto de afiliaciones en el Banco de Previsión Social.

<sup>14</sup> En entrevista realizada el 6/6/18 al entonces Ministro de Trabajo de Seguridad Social, Ernesto Murro, afirmó que Uruguay está primero en América Latina en varios aspectos sociales, en este sentido señaló que el país está primero en negociación colectiva si se tiene en cuenta que en los años 90 negociaba el 15% de los trabajadores y al final del gobierno del FA lo hacía casi el 100%. Respecto al BPS (órgano democrático donde están representados los trabajadores, los empresarios y dirigentes partidarios) manifestó que es un buen ejemplo de articulación de política asistencial con política laboral, que se asocia también con el trabajo y la salud. A la vez afirmó que otra muestra de coordinación de políticas sociales es que durante el mandato del FA aumentó la población en 150.000, el empleo en 300.000 personas y las afiliaciones al BPS en 500.000 cotizantes.

## 2.2. Negociación colectiva en el sector público

Antes de llegar el FA al poder, la negociación colectiva en el sector público solo se daba en los entes estatales de dominio industrial o comercial, en el sistema bancario y en algunos gobiernos departamentales. En la Administración Central, al igual que en los organismos de la educación pública, se desarrollaba de manera inorgánica y esporádica.

Teniendo en cuenta esta situación, y con el propósito de extenderla a todos los organismos públicos, el Gobierno dictó el decreto 104/005, de 7 de marzo de 2005, mediante el cual convocó a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a participar en una mesa de negociación bipartita, con la finalidad de analizar un marco regulatorio para la negociación colectiva del sector y negociar salarios y condiciones de trabajo en la esfera pública.

A pocos días de promulgado dicho decreto, se emitió el 113/005, que definió los grupos de negociación y su forma de funcionamiento. El primero de estos grupos estaba integrado por el INAU y el PE; el segundo, por el INC, AFE, ANCAP, UTE, PLUNA, OSE, ANP, ANTEL y el Correo; el tercero, por la banca oficial; el cuarto, por la Udelar, y el quinto, por la ANEP.<sup>15</sup>

Desde que se constituyeron las comisiones de los grupos mencionados, se avanzó en materia de gestión humana y en regularizar las formas de contratación en la función pública. Como resultado, se establecieron los siguientes criterios para la negociación colectiva en el sector:

- crear un ámbito formal para negociar salarios y condiciones de trabajo por medio de tres niveles de negociación: general o superior, sectorial o por rama, y por organismo o inciso;
- fijar mecanismos de prevención y autorregulación de conflictos;
- regular la forma de contratación y el ingreso a la administración pública, y la capacitación permanente de los trabajadores del Estado;
- negociar todo lo vinculado con la reforma del Estado, los criterios de eficiencia y la evaluación por desempeño.

---

<sup>15</sup> La Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el de lo Contencioso Administrativo no integraron grupos: alegaron autonomía funcional. La OPP y la ONSC concurren solo como observadores.

El resultado del trabajo de los distintos grupos fue la firma de un acuerdo marco —el 22 de julio de 2005— que puso el fundamento principal de un sistema de negociación para el ámbito estatal. Mediante dicho acuerdo marco se firmaron aproximadamente sesenta acuerdos (Bajac, 2010).

Con el propósito de formalizar e institucionalizar las negociaciones, se creó el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público, que en principio fue integrado por dos miembros de la OPP, dos de la ONSC, dos del MTSS, y cinco representantes sindicales.<sup>16</sup> Sus cometidos se basaron en alcanzar acuerdos sobre objetivos comunes de la función pública y priorizar la instrumentación de la regulación de la negociación colectiva, fueros sindicales, condiciones de trabajo, salud e higiene laboral, carrera funcional y sistema de retribuciones en sus diversas formas, entre otros asuntos.

A partir del 2005, los ajustes salariales fueron negociados en el mencionado Consejo, y las decisiones tomadas en él determinaron que en 2006, 2007 y 2008 se diera un aumento salarial importante para el sector, en respuesta al compromiso que estableció el Gobierno de recuperar el salario real perdido en la administración anterior.

La experiencia de trabajo conjunta entre representantes sindicales estatales y autoridades gubernamentales permitió elaborar un anteproyecto que se concretó en la ley 18.508, de negociación colectiva para el sector público (26.9.2009).

A partir de esta ley se avanzó, además, en el mejoramiento de las condiciones laborales, al tiempo que se fortaleció la participación, consulta, colaboración y la prevención de conflictos.

En suma, la negociación colectiva en el sector significó, entre otras cosas: una mejora en la relación bilateral entre las autoridades de gobierno y los representantes de los funcionarios públicos; la ampliación de la capacitación profesional; la formación de los funcionarios en negociación; la reestructura de la carrera funcional, y la implementación de criterios como eficacia, calidad y profesionalización en la función pública.

Para finalizar este apartado, cabe mencionar que la ley de negociación colectiva para el sector público pasó casi inadvertida; la prensa se limitó a publicar la noticia de su aprobación en el Parlamento, y los representantes de las cámaras empresariales no hicieron demasiados

---

<sup>16</sup> La ley 18.508, en su artículo 11, estableció la integración —definitiva— del Consejo Superior con los siguientes representantes: dos del MTSS, dos del MEF, dos de la OPP, dos de la ONSC y ocho sindicalistas de los funcionarios públicos. El artículo indica, además, su convocatoria, funcionamiento y cometidos.

comentarios. Esto se debió a que dicha ley estaba acordada previamente entre los principales actores, quienes negociaban desde el llamado *acuerdo marco* y, por tanto, lo que importaba para ellos —tanto para el PIT-CNT como para el FA— era dejar por escrito una práctica que se estaba llevando adelante, por lo cual no era necesaria una campaña de sensibilización social para respaldarla y aprobarla en el Legislativo.

Por su parte, los principales dirigentes empresariales vieron la señal del Gobierno y pusieron énfasis en el lobby parlamentario, a fin de introducir modificaciones al proyecto de ley de negociación colectiva para el sector privado, que se discutía en aquel momento. Seguidamente, se analiza la postura de los empresarios frente a la política laboral que empezaba a gestarse.

### 2.3. Los empresarios frente a la PPL

La negociación colectiva otorgó a la actividad empresarial certezas jurídicas; disminuyó la competencia desleal entre empresas; empoderó a las organizaciones de trabajadores y empresarios para la toma de decisiones, al permitirles organizar los ámbitos de negociación y la clasificación de actividades; estimuló el consumo interno, y permitió, entre otras cosas, la mejora de las pasividades y de las prestaciones sociales del BPS.

Como resultado de la gestión gubernamental en política laboral, puede constatarse que hubo un número representativo de leyes aprobadas, un cambio en el ámbito institucional y la resolución del 95 % de los conflictos, por medio de la negociación. Sin embargo, las organizaciones gremiales empresariales fueron críticas con varias leyes laborales; particularmente, con la ley de negociación colectiva para el sector privado.

Sus críticas se basaron en dos temas fundamentales, que pueden sintetizarse en un aspecto de forma, que refiere a su participación en los ámbitos tripartitos de discusión, y en otro aspecto de fondo, que hace referencia especial a la política laboral. A pesar de que el Gobierno creó varios ámbitos de dialogo para las partes, los empresarios afirmaron que sus intereses no fueron tenidos en cuenta y señalaron que los espacios creados eran simplemente ámbitos formales para legitimar decisiones que habían sido tomadas previamente entre la central sindical y las autoridades gubernamentales. Sin embargo, asistieron a todas las convocatorias, hasta que se aprobó la ley de tercerizaciones, momento en el cual resolvieron retirarse de las reuniones.

En cuanto al aspecto de fondo, los empresarios rechazaron todos los cambios legales propuestos por el oficialismo para impulsar la protección sindical y los derechos de los trabajadores, que, por otra parte, era el objetivo del Gobierno, el cual llevó adelante a pesar de la oposición empresarial, que tomaba dichos cambios como una pérdida relativa de poder; lo cual se comprobaría posteriormente, puesto que el sindicalismo tuvo herramientas legales que equilibraron la balanza de las relaciones laborales.

Las discrepancias fundamentales de los empresarios en este período quedaron plasmadas en la queja que interpusieron ante la OIT, en la que demandaron modificaciones a la ley de negociación colectiva y rechazaron las ocupaciones como extensión del derecho de huelga, queja vigente a la fecha de este trabajo.

A poco de comenzar el análisis de la ley, plantearon muchas diferencias, fundamentalmente en lo que refiere a la ocupación de los lugares de trabajo. Por otra parte, como se mencionó, se sentían excluidos de la discusión previa a su aprobación.<sup>17</sup>

La referida queja permaneció una década, y en junio de 2019, Uruguay fue incluido en la «lista negra» de la OIT. El caso uruguayo llegó tras informes de la comisión de expertos en aplicación de convenios. En la lista de 24 países, Uruguay aparece en el octavo puesto, y junto a Bolivia, son los únicos países que están en la lista no por violaciones de derechos a los trabajadores, sino por reclamos de los empresarios, interpuestos en febrero de 2009 junto con la Organización Internacional de Empleadores, la Cámara de Industrias y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

Concretamente, se acusó al Gobierno ante el Comité de Libertad Sindical de violar los convenios 87 (sobre libertad sindical), 98 (sobre derecho de sindicación), 144 (sobre consulta tripartita) y 154 (sobre negociación colectiva), por lo que en 2017, la OIT envió una delegación de expertos al país, quienes al final de su visita presentaron al PE algunas recomendaciones para superar el conflicto (*El País*, 2019).<sup>18</sup>

Las sugerencias del ente internacional fueron dirigidas especialmente a la modificación de la ley de negociación colectiva con el sector privado. De manera específica, recomiendan que se pondere la negociación colectiva entre las partes por encima de la negociación con el Gobierno en los Consejos de Salarios. Por otra parte, señalan que debería revisarse el apartado

---

17 En entrevista con Juan Manuel Rodríguez, economista experto en relaciones laborales, en este sentido señaló: «Los empresarios dijeron que fueron ninguneados sistemáticamente por el Gobierno y el movimiento sindical; señalaron que el movimiento sindical arreglaba con el Gobierno y luego llevaba una ley, cuando la historia de las relaciones laborales dice que una ley debe ser negociada entre todas las partes [...]. Los empresarios dejaron de ir al Ministerio [...] hasta que se dieron cuenta que iba en serio [...]. Entonces salieron a pedir diálogo. Cuando ellos dejaron de ir, lo que hizo el Gobierno fue decirles que podían ir a la comisión parlamentaria. A la comisión, las partes van, presentan sus opiniones y se retiran sin negociar entre sí, y el proyecto sigue su curso. Así se gestó la ley de negociación colectiva para el sector privado. Inmediatamente que se publicó la ley, se presentó la denuncia a la OIT por parte de los empresarios, en donde por un lado tenían razón en que no les dieron los ámbitos para discutir, y también es cierto que ellos se retiraron, y que cuando volvieron, era tarde».

18 El Comité de Libertad Sindical es un órgano de la OIT creado en 1951 que examina las quejas y hace recomendaciones al Consejo de Administración que es el encargado de supervisar el cumplimiento de la normativa internacional.

de la ley que estipula que, si la empresa no cuenta con representación sindical, se debe negociar con el sindicato de la rama de actividad.

Para la OIT, esta instancia solo debería abordarse si los trabajadores cuentan con dicha representación; de lo contrario, la negociación debería realizarse por delegados que elijan los trabajadores. Otra de las recomendaciones sugiere que todas las partes que constituyen el Consejo Superior Tripartito deberían tener el mismo número de delegados (actualmente, el Gobierno tiene una representación mayor), y proponen que el presidente de dicho Consejo sea elegido por trabajadores y empleadores. Asimismo, plantean que se requiera personería jurídica a los sindicatos que forman parte de las mesas de negociación con los empresarios.<sup>19</sup>

Frente a las proposiciones de la OIT, el exministro de Trabajo y Seguridad Social Ernesto Murro indicó que desde 2015, el PE ha realizado propuestas que se referían a la ley de negociación colectiva, atendiendo los reclamos de empleadores y de la OIT, pero que no fueron aceptadas por las cámaras empresariales. Y puntualizó: «Lo que se quiere por parte de algunos representantes empresariales uruguayos y de la OIT es reducir o eliminar la negociación colectiva en Uruguay, y a eso nos vamos a oponer, en defensa de los trabajadores y de las pequeñas empresas» (*El Observador*, 2019). Cabe señalar que Uruguay ha sido modelo a nivel internacional por su legislación, que protege los derechos de los trabajadores; en reconocimiento a este hecho, el presidente Tabaré Vázquez ha sido invitado especial de la OIT —a la 106.ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007—, quien en su discurso de apertura destacó «la necesidad de avanzar por el camino del diálogo social y la negociación colectiva, con el fin de construir un futuro mejor».

De acuerdo con los archivos de la OIT, Uruguay ha sido miembro de la organización desde 1919 y ha ratificado 109 convenios, de los cuales 81 están vigentes. La historia muestra cómo Uruguay pasó de la casi ausencia de derechos colectivos de los trabajadores (de 1973 a 1984) a la construcción de un marco normativo e institucional para su protección —a partir de 2005— que representa un modelo de estudio para otros países donde estos derechos se ven vulnerados de manera sistemática.<sup>20</sup>

---

19 Consejo integrado por nueve representantes del PE, seis representantes sindicales y seis empresariales, con sus respectivos suplentes.

20 En la citada entrevista con el Ec. Juan Manuel Rodríguez, en este sentido, señaló: «Uruguay es un ejemplo en el mundo en términos de cobertura de trabajadores por negociación colectiva. En América Latina no hay negociación colectiva. Por eso, en el año 2017, la OIT invitó a abrir la conferencia a Tabaré Vázquez, lo que significa que Uruguay es relativamente destacado en el contexto internacional.

En el país hubo un avance importante en la negociación entre el capital y el trabajo, que requiere de revisión para encontrar un punto de mayor equilibrio entre las partes. El proceso de analizar y adecuar las políticas públicas es necesario para dar respuesta a las necesidades sociales y laborales del presente y del futuro.

Con la restauración de los CC. de SS. se avanzó en términos de generar un espacio de reconocimiento y diálogo, que significó el aumento de los derechos laborales de los trabajadores; sin embargo, aún está pendiente desarrollar los niveles de confianza entre las partes y fortalecer la negociación a nivel de empresa, lo cual permitirá promover la innovación y la calidad de los procesos empresariales.<sup>21</sup>

En síntesis, en este capítulo se presentó el diseño de la PPL, con el propósito de analizar y explicar los factores que impulsaron su implementación. La forma como se consolidaron las medidas laborales tiene una relación directa con la configuración del Estado de bienestar y la ampliación de su base en Uruguay en el período de estudio, aspecto que se analiza en el siguiente capítulo.

—oo0oo—

---

Esto no quiere decir que la Comisión de Libertad Sindical de la OIT no pueda tener a Uruguay en la lista negra, por la demanda de los empresarios, y porque las partes están de acuerdo con la demanda: la Comisión de Libertad Sindical es una comisión técnica y autónoma».

21 Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi (2010), al respecto, señalan: «La innovación en la empresa supone involucramiento de los trabajadores en la gestión, y esto implica relaciones laborales que incluyan sistemas de estímulo, estrategias de formación profesional y sistemas de participación. Es poco probable que los empresarios promuevan estos temas si temen que se produzca una ocupación ante una diferencia menor». El análisis concluye que «la promoción de la negociación por empresa —complementaria de la sectorial— es uno de los desafíos que tiene planteado el actual modelo de relaciones laborales».

### 3. Las políticas de bienestar en Uruguay

Los primeros treinta años de acontecer político del siglo XX representan, como lo señalan Haggard y Kaufman (2008), la coyuntura en la que se establecieron las bases del régimen de bienestar en Uruguay. Durante esas tres primeras décadas, el Estado uruguayo procesó la construcción y temprana expansión de su régimen de bienestar, un sistema que pretendía alcanzar coberturas universales con ciertos niveles de estratificación en el acceso y en la calidad de las prestaciones, servicios y transferencias. Hacia los años treinta y cuarenta del siglo pasado, se lograban cuatro resultados que lo distinguían dentro y fuera de la región:

- 1) la universalización de la seguridad social para jubilados;
- 2) la generalización de la cobertura de salud, a través de prestadores mutuales y estatales;
- 3) la implantación de una legislación laboral de avanzada y la promoción del empleo, con niveles próximos al pleno empleo, a través de los sectores secundario y terciario de la economía y del empleo público;
- 4) la universalización de la educación primaria, a través de escuelas estatales gratuitas y laicas que representaban más del 80 % de la matrícula total.

El proceso histórico y los legados políticos del primer batllismo que contribuyeron a lo largo del siglo pasado a extender las prestaciones sociales —y a mantenerlas frente a los intentos de retracción durante la segunda mitad de los años cincuenta— moldearon no solo los rasgos del régimen de bienestar, sino también las bases sociales y políticas que lo sustentaron a lo largo del siglo XX; estratos socioeconómicos medios, trabajadores formales, empleados en la pequeña y mediana industria, así como empleados públicos, fueron beneficiarios del sistema.

La construcción y la expansión del régimen de bienestar en Uruguay fue posible a partir de un modelo de desarrollo basado en una economía agroexportadora, que se benefició con ciertas oscilaciones favorables de los términos de intercambio —durante un período considerable, desde los comienzos de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta— y que permitió al Estado redistribuir una creciente renta hacia los sectores urbanos, mediante la promoción de un sector industrial orientado a un pequeño y protegido mercado interno, la expansión del empleo público y las prestaciones de la seguridad social. Esos factores generaron condiciones propicias para la gestación del régimen de bienestar, pero no fueron suficientes. Es decir, además del contexto económico favorable, los estudios especializados en la materia

señalan que fueron los factores políticos los que incidieron de manera relevante en la configuración del Estado de bienestar en Uruguay.

Las variables políticas determinantes fueron la solidez y estabilidad del régimen democrático; la competencia electoral entre dos partidos *catch-all*, caracterizada por buscar el apoyo de los sectores populares; la orientación ideológica de corte socialdemócrata del primer batllismo; la relativa fortaleza del movimiento sindical y el tipo de vínculo que entablaron sus dirigentes principales con los partidos; la trayectoria política del propio Estado, y los legados en las distintas arenas de política caracterizan los factores mencionados.

En suma, la preeminencia de factores estrictamente políticos en la conformación inicial del régimen de bienestar uruguayo —con un conjunto de ideas de tipo socialdemócrata y movimientos de trabajadores autónomos frente al Estado— caracterizó la ruta que transitó el país en la construcción de su modelo de *welfare*. En este sentido, Huber y Stephens (2012: 81) señalan:

Hubo dos patrones en la construcción temprana de estos Estados de bienestar más avanzados: un patrón democrático, con fuertes partidos de izquierda en Chile, Costa Rica y Uruguay, y uno caracterizado por el autoritarismo y la cooptación por las élites de una amplia clase trabajadora urbana, representada por Argentina y Brasil.

Al comparar la experiencia uruguaya con otras de la región, sobresale ya a comienzos del siglo pasado —años veinte y treinta— la consolidación de su régimen democrático en cinco dimensiones —electoral, liberal, deliberativa, igualitaria y participativa— en las que el país registra, en esos primeros decenios del siglo, valores superiores a los promedios de América del Sur (De Armas, 2017).

El carácter temprano del desarrollo del régimen democrático en Uruguay resulta aún más evidente cuando se compara al país con sus vecinos de la región, incluso aquellos con los que comparte un patrón democrático en el proceso de construcción de los sistemas de bienestar.

Mientras los restantes países de la región desarrollaron sus sistemas de bienestar bajo regímenes democráticos que recién alcanzaron su consolidación sobre mitad del siglo XX (Chile, Costa Rica, Venezuela), Uruguay logró sentar las bases de su régimen de bienestar en un contexto de incipiente desarrollo democrático.

El peso del factor partidario, de los programas reformistas de inspiración socialdemócrata y de ciertos liderazgos de vanguardia aparece especialmente destacado en la literatura comparativa y en los estudios de caso al examinar la experiencia uruguaya, cuando se aborda esa fase inicial de construcción del régimen de bienestar:

Hay solo dos casos en América Latina donde partidos de centro-izquierda fueron capaces de moldear las características iniciales del Estado de bienestar y, así, dejar su huella: Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, en Uruguay, en el período constitutivo [del Estado de bienestar], no fue tanto un partido ideológico de izquierda el que diseñó los programas iniciales, sino más bien un presidente, José Batlle y Ordóñez, fuertemente comprometido con la construcción de la nación, la democracia, la educación y la justicia social. [Huber y Stephens, 2012: 73]

El impulso reformista y fundacional del primer batllismo se enlenteció en los años treinta, con el ocaso del liderazgo de Batlle y Ordóñez, el quiebre institucional de 1933, el predominio de las fracciones conservadoras en ambos partidos tradicionales y el escenario global de recesión, producto de la depresión de 1929. Sin embargo, no se advierte en esos años un desmantelamiento o retroceso en los pilares constitutivos de la arquitectura de bienestar. Más aún: si se examina con detenimiento la evolución de los indicadores de cobertura y gasto social en esos años, se advertirá que, a un ritmo menor, continúa la expansión del *welfare*.

Si se compara el peso que tenía el gasto público total en el PIB en los años veinte (12 %) con la participación que alcanzó en los años cuarenta (16 %), podrá advertirse la magnitud del avance del Estado. Durante esos años, el número de prestaciones brindadas por el sistema de seguridad social y la matrícula pública de educación primaria siguieron aumentando. Será en la primera mitad de los años cincuenta que se registre la segunda fase de expansión (18 %) del régimen de bienestar, en un contexto favorable para la economía uruguaya, en el marco del ascenso del segundo batllismo, con una renovada agenda laboralista, proindustrial y de expansión de derechos sociales.

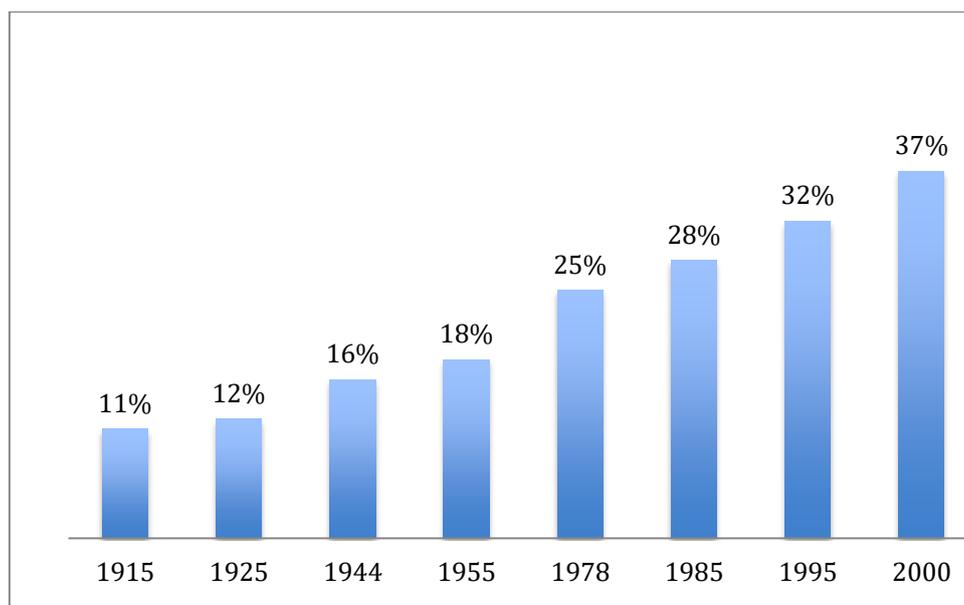
### 3.1. La segunda expansión del régimen de bienestar

Entre los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, Uruguay transitaba por una segunda etapa de expansión de su sistema de bienestar, que no representó un quiebre con respecto al pasado, ni un realineamiento histórico (Haggard y Kaufman, 2008) que implicase la irrupción de nuevos actores o una redistribución significativa de recursos de poder entre grupos sociales.

Una de las evidencias económicas de la expansión del Estado de bienestar durante este período puede observarse en la participación del gasto público social (GPS) dentro del gasto público total, que los economistas definen como *prioridad fiscal*, y que en los años treinta tuvo una variación aproximada de 21 a 47 %, nivel que se mantuvo hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. En la década de la posguerra tuvo lugar otro importante crecimiento, que ubicó el indicador por encima de 60 % hacia fines de los cincuenta; este valor no fue superado sino hasta principios de los años noventa, en que el GPS llegó a representar casi el 70 % del gasto total (Azar, Bertoni y Torrelli, 2010).

En síntesis, la evolución de la prioridad fiscal durante el siglo XX inicia con el desarrollo de las políticas de bienestar en 1915 (11 %), tiene un repunte en los años veinte, después de la Primera Guerra Mundial (12 %), y otros impulsos en los cincuenta con el modelo «neobatllista» (18 %) y en los noventa (32 %), hasta llegar al 2000 con 37 % del PIB, como puede apreciarse en el gráfico siguiente.

**GRÁFICO 3.1. GASTO PÚBLICO TOTAL (1915-2000, EN PORCENTAJE DE PIB)**



**Fuente:** elaboración propia, con base en Azar, Bertoni y Torrelli, 2010.

En relación con el GPS, en función de la generación de nuevas prestaciones y ampliación de la cobertura de la seguridad social que integraron la política laboral y social, puede observarse que desde comienzos de los años cuarenta y hasta mediados de los cincuenta, ocurre un crecimiento en términos absolutos y relativos que termina de convertir a la seguridad social en un sistema de alcance universal.

En el siglo XX hay una tendencia al crecimiento del gasto del Estado en seguridad social; en 1943 se destaca la creación del régimen de asignaciones familiares, y en 1954, la extensión de la seguridad social a todos los trabajadores rurales, de industria y de comercio.

Entre 1940 y 1970, el número total de jubilaciones y pensiones servidas por el sistema de seguridad social pasa de representar el 10 % de la población económicamente activa (PEA) a más del 40 %, y su peso con relación a la población total del país crece de 5 a más del 15 %, superado en 1970 por algunos puntos el porcentaje que representaban las personas de sesenta o más años en la población total del país.

En este sentido, Huber y Stephens (2012: 75-76) señalan:

Para mediados de la década del setenta del siglo pasado, los esquemas de seguridad social en Argentina cubrían cerca del 70 % de la PEA, el 85 % en Brasil, aproximadamente el 75 % en Chile y más del 90 % en Uruguay [...]. Hacia los años setenta, en la mayoría de los países, el sector informal y el sector rural permanecían excluidos de la protección social. Una clara excepción fue Uruguay, donde los trabajadores rurales fueron incluidos en el sistema de seguridad social en 1943 y donde las pensiones no contributivas para personas en situación de indigencia y para otros grupos habían sido establecidas en 1919.

Como resultado de la expansión económica que Uruguay experimentó desde comienzos de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta —uno de los períodos de mayor incremento del PIB per cápita—, y en el marco de una economía que lograba niveles de pleno empleo y del desarrollo del mercado interno, la sociedad uruguaya alcanzó a mediados del siglo pasado y hasta bien entrada la década del sesenta niveles de bienestar y equidad que la asemejaban a las sociedades de los países más desarrollados.<sup>22</sup>

Además de registrar bajos niveles de pobreza y de desigualdad —dos variables sobre las que impacta la acción del régimen de bienestar—, Uruguay exhibía a mediados del siglo pasado

---

<sup>22</sup> Entre 1942 y 1954, el PIB per cápita en términos reales creció en forma sostenida, alcanzando en algunos de esos años una tasa de crecimiento en torno al 10 %.

indicadores relativamente próximos a los de las economías más desarrolladas en el campo de la salud y la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los servicios.

La trayectoria de las políticas de salud en Uruguay durante los años sesenta y setenta, en un contexto de agotamiento del modelo de desarrollo, muestra una tendencia a mantener y ampliar las coberturas y las prestaciones, consolidando los rasgos de una matriz estatal caracterizada por la diversificación de la oferta, por la estratificación en el acceso a los servicios y por su aceptable calidad.

Así, por ejemplo, la protección de salud se transforma en obligatoria en 1970 para todos los trabajadores del sector público y privado, y el Ministerio de Salud Pública incrementa los servicios destinados a la población de bajos ingresos. En este campo de la salud, los sectores más excluidos de la población fueron incorporados a la red de servicios en forma tardía, y a través una pauta de incorporación por etapas de los distintos sectores de población se logró alcanzar niveles de cobertura cuasi universales.

El régimen de bienestar uruguayo presentaba en los años setenta niveles de cobertura y calidad de servicio que lo ubicaban, junto con el sistema sanitario argentino, al tope de la región y lo asimilaban a los de los países más desarrollados de Europa.

En relación con el sistema educativo del régimen de bienestar uruguayo, el comportamiento del Estado en algunos de los indicadores sociales —por ejemplo, en el promedio de años de escolarización de la población adulta— refleja el impacto de la expansión estatal de la educación pública —en particular, de la enseñanza primaria— desde comienzos del siglo XX.

En 1970, las personas de veinticinco o más años tenían, en promedio, 5,2 años de escolaridad formal, un promedio similar o incluso mayor al de España, Finlandia, Francia e Italia, y próximo al de los países de Europa Occidental y América del Norte (7 años). La expansión de la educación primaria permitió reducir a un dígito la tasa de analfabetismo en ese período, colocando a Uruguay en la cima de la región, junto con Argentina.

Hacia los años setenta, el régimen de bienestar uruguayo, luego de cinco décadas de expansión de beneficios fundamentales, logró resultados que lo distinguieron de otros países de la región y lo asimilaron a los registros de los países más desarrollados de Europa en los dos objetivos:

- la protección de los ciudadanos, a través de la seguridad social y la salud, y
- la formación y desarrollo de capital humano a través de la educación pública.

Esta segunda fase de expansión se desarrolló en un escenario de estabilidad democrática y de alta competencia política entre partidos, impulsada por el batllismo bajo una orientación socialdemócrata. En esta etapa se consolidó el sistema democrático, a través de la combinación de cuatro factores:

- un proceso de desarrollo económico y social que promueve el surgimiento de los esquemas de protección social;
- un régimen democrático que estimula la competencia partidaria y el desarrollo de políticas y servicios de amplia cobertura;
- una ideología socialdemócrata que propicia la activa participación del Estado en el mercado de políticas sociales, y
- sindicatos con capacidad de movilización y demanda que no forman parte de un sistema corporativista dirigido desde la cúpula gubernamental.

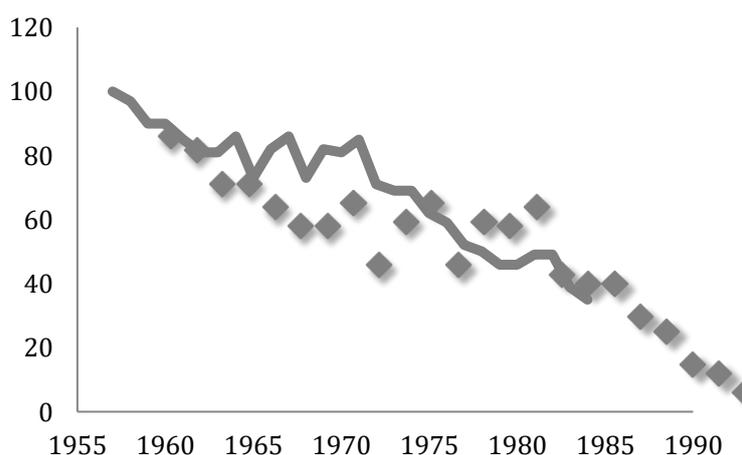
La profundización de este modelo consolidó algunos de los rasgos del régimen de bienestar uruguayo y contribuyó a la reproducción de sus legados de políticas públicas.

### 3.2. El declive del régimen de bienestar

Tras más de diez años de fuerte expansión económica —entre 1944 y 1955, el PIB per cápita, medido a precios constantes, creció en promedio 3,9 % por año—, la economía uruguaya ingresó en los últimos años de la década del cincuenta en una larga fase de estancamiento que se prolongó, con algunas leves oscilaciones, hasta comienzos de los ochenta (entre 1956 y 1972 el PIB registró una variación anual promedio de 0,7 %). En dicho período comienza la disminución del valor real de los salarios en Uruguay y la divergencia, en algunos sectores de política social, entre la evolución del gasto público y la creciente demanda de servicios públicos.

En el gráfico siguiente puede observarse la tendencia a la baja en el índice medio de salarios, entre los años 1957 y 1984, que refleja lo señalado anteriormente.

**GRÁFICO 3.2. ÍNDICE MEDIO DE SALARIOS (1957-1984; SALARIO REAL 1957 = 100)**

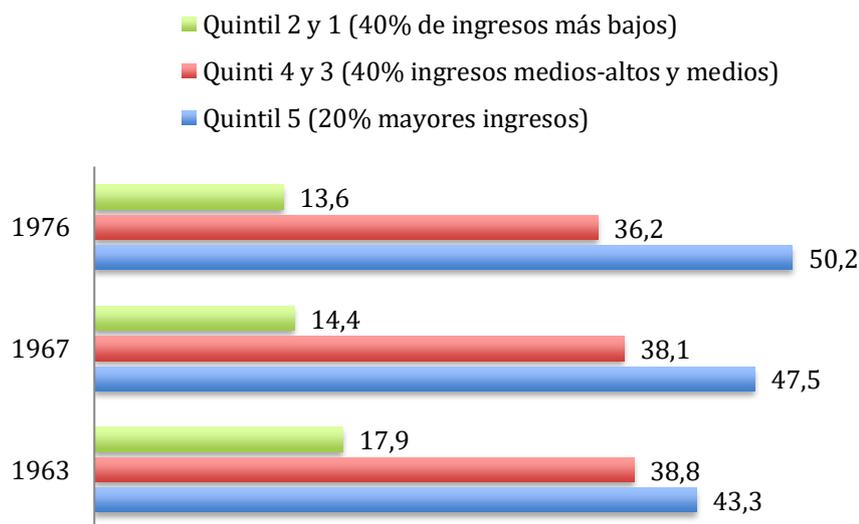


**Fuente:** elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.

En dicho período también se produce un aumento significativo de la desigualdad en la distribución de la renta: entre 1963 y 1976, la parte del ingreso nacional tomado por el quintil más rico de la población creció de 43,3 a 50,2 %; la parte por los sectores medios disminuyó de 38,8 a 36,2 %, y la del quintil más pobre descendió de 17,9 a 13,6 %.

Este incremento en los niveles de la desigualdad, que se extiende hasta mediados de los años ochenta, se produjo en forma paralela a la depreciación de los salarios. La distribución del ingreso en esos años puede observarse en el gráfico siguiente.<sup>23</sup>

**GRÁFICO 3.3. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ENTRE HOGARES, ORDENADOS POR QUINTILES**



**Fuente:** elaboración propia, basado en De Armas (2017).

En las décadas que siguieron a la segunda fase de expansión del régimen de bienestar uruguayo es posible observar una suerte de precarización de la calidad de los servicios sociales gestionados por el Estado, producto de la divergencia entre un fuerte y sostenido aumento de la demanda social por esas prestaciones y un crecimiento moderado de los recursos destinados a satisfacerla.

En el campo de la seguridad social se advierten algunos intentos por racionalizar la gestión de las prestaciones; a pesar de que Uruguay había logrado expandirlas en forma significativa desde comienzos de los años veinte, la persistencia de prácticas informales de acceso a las prestaciones representaba un obstáculo para una gestión más racional de los recursos que asegurase la sustentabilidad del sistema. En ese marco se crea el BPS, en 1966,

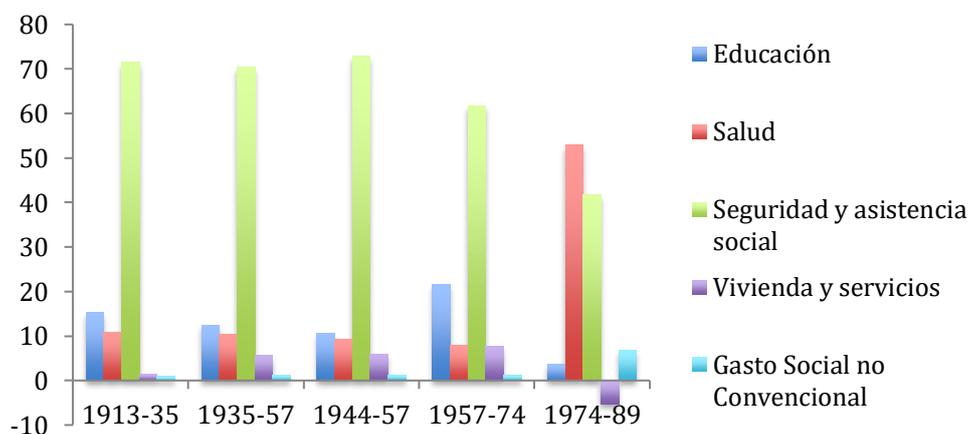
<sup>23</sup> Entre 1958 y 1982, la sociedad uruguaya había experimentado un fuerte incremento de los niveles de desigualdad: el coeficiente de Gini paso de 0,28 en 1958 a 0,42 en 1982 (De Armas, 2017: 13).

buscando concentrar en una institución la administración y gestión de los servicios, lo que se alcanzó de manera parcial.

El régimen autoritario que se instaló en junio de 1973 avanzó en sus primeros años en el proceso de liberalización y de apertura económica. El libreto seguido por el régimen venía pautado por el Plan Nacional de Desarrollo, que había elaborado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República en 1972, aprobado por la cúpula cívico-militar a comienzos de 1973 y consistente en una política monetaria restrictiva, la contención de la masa salarial, la apertura comercial basada en un tipo de cambio orientado a favorecer las exportaciones, la reducción del déficit fiscal y la contracción del gasto público. La etapa autoritaria constituyó una fase de mantenimiento y, a la vez, de pauperización del régimen de bienestar; en particular, en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social.

En cuanto a las políticas de protección laboral, pueden advertirse fuertes retrocesos institucionales, en un contexto de extrema persecución del movimiento sindical y de significativa disminución de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso, así como de deterioro generalizado de sus niveles de bienestar que puede constatararse a través de la disminución del gasto social (ver gráfico 3.4).

**GRÁFICO 3.4. INCIDENCIA DE CADA COMPONENTE DEL GASTO**



**Fuente:** elaboración propia, basado en Azar, Bertoni y Torrelli (2010).

Entre 1973 y 1985, se advierte una moderada contracción de los recursos públicos destinados a las políticas sociales: el gasto público social cae del 15,8 % del PIB en 1974 al 14,2 % en 1984. Esta disminución del gasto social a partir de 1974 se concentró en educación, en seguridad social y en vivienda.

### 3.3. Impulsos y frenos en veinte años de restauración democrática

Después del período autoritario, la gestión del primer gobierno democrático (1985-1989) en el campo de las políticas sociales se caracterizó más por el desarrollo de acciones tendientes a restablecer los rasgos del sistema que por fuertes impulsos reformistas.

En el área de la educación pública, el gobierno del Partido Colorado, presidido por el Dr. Julio María Sanguinetti, adoptó decisiones destinadas a restaurar el orden institucional que había sido alterado por el régimen militar; entre ellas, la sanción de una ley de emergencia en 1985, que, entre otros aspectos, reinstalaba las instituciones y los mecanismos de gobernanza democrática del sistema educativo.

En el terreno de la seguridad social, buscó introducir algunos ajustes, con el objetivo de asegurar la sustentabilidad financiera del sistema, pero sin plantear una reforma de carácter estructural, como sí ocurriría a mediados de la década siguiente.

En este período, el PE vuelve a convocar a los CC. de SS. e impulsa, bajo el liderazgo de un activo MTSS, una estrategia de acercamiento y negociación con el movimiento sindical, que había salido fortalecido del proceso autoritario por su capacidad de movilización. Finalmente, a partir de la restauración democrática se observa una tendencia al aumento del gasto público en el área de la educación, así como en el sector de la salud y en la seguridad social.

El primer período democrático representó, con relación a la trayectoria del régimen de bienestar, una fase de restauración de sus rasgos principales, de sus legados de política. Fue un período en el que no se procesaron reformas estructurales, en gran medida porque la agenda del Gobierno se vio reducida a dos únicas prioridades: en primer lugar, la consolidación democrática y la tramitación judicial y política de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares; en segundo término, la reactivación de la economía y la estabilización de las variables macroeconómicas. La agenda política y la agenda económica dejaron poco espacio a otras reformas posibles en materia social.

Durante los tres gobiernos que siguieron al primer período democrático, el régimen de bienestar recorrió trayectorias diversas, en buena medida como resultado de la capacidad de veto de los actores de oposición (en particular, desde el FA y el movimiento sindical) y fruto de la transacción de un sistema político altamente competitivo entre los tres principales partidos (Partido Colorado, Partido Nacional y FA) y entre los dos bloques (los partidos tradicionales y la izquierda).

Este período se abre en 1990 con la aplicación de la reforma constitucional aprobada en el plebiscito que se celebró junto con las elecciones nacionales de noviembre de 1989, por la

cual los ajustes de las jubilaciones y pensiones no podrían ser inferiores a la variación del índice medio de salarios, lo que determinó durante esa década una tendencia al incremento del gasto en las transferencias correspondientes y la asistencia financiera del Gobierno nacional al sistema de seguridad social para cubrir su creciente déficit.

La reforma constitucional de 1989 implicó una mayor erogación del Estado en materia de seguridad social y, por lo tanto, podría ser considerada como un factor que contribuyó a fortalecer el papel estatal en dicho terreno. Durante el gobierno del Partido Nacional —que comenzó en 1990— no se procesó una reforma estructural en los pilares del régimen de bienestar, pero sí operaron algunos cambios de entidad en el terreno laboral.

Luego de la restitución de la negociación colectiva durante el primer gobierno de Sanguinetti, el gobierno del Partido Nacional abandonó este instrumento y alentó la flexibilización y desregulación en el campo laboral, en un contexto regional donde la negociación tripartita y la participación activa del Estado en las relaciones laborales eran cuestionadas; se entendía que rigidizaban el mercado laboral y alentaban niveles de indexación salarial que conspiraban contra las metas de reducción de la inflación y la estabilidad macroeconómica.

La segunda administración de Sanguinetti se propone, desde el comienzo de su gestión, reformar el sistema de seguridad social, con el propósito de asegurar su sustentabilidad financiera en un contexto de sostenido aumento del déficit en materia de seguridad social. Esta reforma introdujo un pilar de ahorro individual, que se mantendrá en forma paralela al sistema solidario administrado por el BPS. La misma fue presentada como una reforma mixta y moderada; mantuvo un amplio espacio para el sistema solidario público e introdujo un componente de ahorro individual que fue administrado por las denominadas AFAP «administradoras de fondos de ahorro previsional» (Busquets, 2005).

En definitiva, fue una reforma heterodoxa frente a otras de la región, que supuso un cambio estructural en uno de los pilares históricos y constitutivos del régimen de bienestar uruguayo; hizo más exigentes los requisitos para acceder a las prestaciones, elevó la edad de retiro y redujo las tasas de reemplazo y los montos de las prestaciones servidas por el BPS (Rodríguez, 2005).

En los años siguientes a la reinstitucionalización democrática se advierte una transformación en el campo de las políticas sociales que se suma a los intentos de reforma en seguridad social y a la desregulación y flexibilización de las relaciones laborales, junto con la creación por parte del Gobierno de pequeños programas destinados a apoyar a los sectores más

pobres con políticas públicas en educación, vivienda y salud, acciones y decisiones públicas tomadas para proteger a la población en situación de mayor vulnerabilidad social.

Esta modificación en el área de las políticas sociales que comenzó a experimentar el Estado uruguayo a partir de los años noventa, respondía al supuesto de que las instituciones y las políticas sociales creadas en la primera mitad del siglo XX dificultaban una llegada directa a los sectores más carenciados y que favorecían desvíos regresivos de los recursos destinados a las políticas sociales hacia las capas medias y medio-altas de la población. Estos programas permitirían evitar las trabas burocráticas mediante mecanismos más ágiles y efectivos para llegar a los sectores previstos.

Algunos de estos programas sociales —que surgieron desde el gobierno de turno— tuvieron una alta visibilidad política; abordaron prioridades planteadas en los programas partidarios —en vivienda, educación, pobreza, salud, entre otros— y fueron capaces de perdurar durante cuatro administraciones, demostrando cierta capacidad de adaptación política. Su peso —en términos de recursos presupuestales, de capital humano y de prestaciones— fue marginal en comparación con las políticas sociales del Estado de bienestar uruguayo.

El impacto de este tipo de programas debería ser evaluado en función del grado de desarrollo de los sistemas de bienestar en los que se insertaron; mientras en países como Uruguay se apoyaron en las estructuras estatales existentes, en otros países de la región, con regímenes de bienestar débiles, solo ocupaban espacios marginales en la producción de políticas.

Durante los veinte años de democracia que precedieron la llegada al gobierno del FA, en 2005, convivieron reformas e innovaciones de diverso signo. Algunas afirmaron rasgos históricos del régimen de bienestar uruguayo; otras fueron moderadamente privatizadoras, y otras consistieron en la introducción de programas de nueva generación, propios de la agenda social que dominó la región en los años noventa.

El Estado uruguayo, como regulador, financiador y proveedor de servicios públicos y transferencias sociales, y con su rol principal en la economía como empleador y propietario de las principales empresas públicas del país, fue creando hasta generar las bases sociales y políticas en el siglo XX que aseguraron la defensa del régimen de bienestar ante cualquier posible intento reformista.

Durante los períodos democráticos, esas bases sociopolíticas alcanzaron su mayor capacidad de gestión; incluso en los años del régimen autoritario, esos lazos tuvieron ciertos márgenes de maniobra que permitieron limitar cualquier proyecto de reforma.

Sostienen en este sentido Haggard y Kaufman (2008: 12) lo siguiente:

Los derechos de bienestar crearon bases electorales y grupos de interés; en general, cuanto más amplia era la cobertura y cuanto más eficaces eran los servicios sociales proporcionados, más difícil era para los reformadores liberales alterar el *statu quo* de la política social.

Tras un período signado por la tensión entre intentos de reforma de signo liberal y demandas estatistas promovidas por la izquierda y el movimiento sindical, el régimen de bienestar uruguayo mostró signos de continuidad. El gasto público social total ascendió a 14,2 % del PIB en 1984, llegó a 15,6 % en 1990, a 18,4 % en 1995, a 20,7 % en 2000 y a 22,6 % en 2002, tras lo cual cayó por dos años consecutivos, luego de casi veinte años de crecimiento sostenido (19,4 % en 2004). La comparación entre Uruguay y los otros países de la región que lograron desarrollar durante el siglo pasado sistemas de bienestar permite apreciar hasta qué punto el aparato estatal uruguayo, sus instituciones y políticas públicas no experimentaron transformaciones estructurales significativas, tomando como indicador la participación del gasto público total en el PIB.

Mientras en los años ochenta y noventa el peso en el PIB del gasto público cayó en forma sostenida en Chile (de 30 a 20 %) y se mantuvo en Argentina (en torno al 30 %), en Uruguay registró un moderado crecimiento: de 30 a 35 % (De Armas, 2017).

El Estado de bienestar uruguayo no experimentó reformas estructurales, pero es posible reconocer transformaciones de otra naturaleza que lo fueron alejando, por la vía de los hechos, de sus objetivos de universalidad y determinaron un lento deterioro en la calidad de sus servicios.

A partir de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la lenta y sostenida desregulación de la economía, y con las transformaciones en la estructura social —la diversificación de los tipos de familia y la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral—, esos esquemas de protección social se mostraron insuficientes.

El gasto público social aumentó en esas últimas décadas del siglo pasado, pero el incremento no fue suficiente para cubrir la creciente demanda por servicios, lo que determinó un deterioro en la calidad de las prestaciones sociales.

Posteriormente a la recuperación democrática, en 1984, durante las dos décadas siguientes, el diseño de las instituciones y políticas públicas del régimen de bienestar uruguayo resultó en muchas áreas notoriamente inadecuado para cubrir la nueva estructura de riesgo

social, al tiempo que la calidad de algunas prestaciones experimentó un paulatino deterioro, pese al crecimiento del gasto público (Filgueira, 2007).

Los legados en las distintas arenas de política se fueron convirtiendo en otro de los factores determinantes de la reproducción y extensión del régimen de bienestar de la república. Ese estilo democrático que siguió Uruguay en la conformación de su sistema de bienestar a lo largo del siglo XX y la permanencia hasta comienzos de este siglo, pese a los intentos reformistas, hacen del caso uruguayo uno de los pocos donde se pudo observar una expansión del régimen de bienestar conducida por un partido con orientación socialdemócrata, una circunstancia que se podría asimilar a las de algunos países europeos más desarrollados, que vivieron procesos de ampliación de sus sistemas de bienestar bajo liderazgos de partidos socialistas o de izquierda de amplia base electoral y social.

El desarrollo del Estado de bienestar uruguayo visto hasta aquí es la base de lo que se presenta en el capítulo siguiente, en el que se analiza el legado histórico-político asociado al enfoque estadocéntrico, el que se aborda como antecedente principal de las relaciones laborales en el país y como una de las explicaciones del surgimiento de la PPL.

—oo0oo—

#### 4. Legados políticos y dependencia del camino

El enfoque institucional —o de los legados políticos— se fundamenta en el rol de las instituciones políticas como principales protagonistas de los cambios sociales y argumenta que la burocracia provee una gran capacidad para elaborar y procesar políticas públicas.

Este tipo de explicación proviene de la corriente conocida como *neoinstitucionalismo*, que surgió en la ciencia política para ofrecer una renovada apreciación de cómo el comportamiento político es estructurado por arreglos institucionales relativamente estables (Skocpol, 1985). Según este enfoque, los intereses de las burocracias, los legados políticos y las características institucionales del Estado son fundamentales para explicar los distintos sistemas de bienestar. Si bien se reconoce que existen otros factores causales, como los propuestos por las teorías económicas o las del conflicto social, el enfoque institucional o neoinstitucional se presenta como uno de los argumentos más sólidos para explicar las decisiones públicas.

Una perspectiva complementaria se presenta en el enfoque según el cual la estructura estatal sería cuasi autónoma respecto de las presiones sociales, económicas y políticas. Los autores que sostienen esta corriente proponen una explicación a partir de dos grupos de variables: por una parte, los partidos, el régimen político y la competencia electoral; por otra, los legados políticos, las capacidades de las burocracias y los rasgos institucionales del Estado (Huber et al., 1993).

A fin de analizar más a fondo el concepto de *instituciones* puede considerarse el trabajo de Acuña y Repetto (2009), que las definen como conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores.

Las instituciones o reglas pueden ser *formales* (definidas como derecho positivo o regulaciones) o *informales* (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice). Las reglas formales -no creíbles usualmente- están acompañadas por efectivas reglas informales; cuando no lo están, reina el caos o la anomia.

Existe una variante del enfoque institucional que incluye la consideración de los grupos promotores de iniciativas o cambios en las políticas públicas y los actores de veto que debe enfrentar el partido de gobierno cuando propone una política pública.

El devenir del Estado y sus decisiones pasadas impulsan o frenan las acciones del presente en tres sentidos:

- Las decisiones del pasado marcan el curso de acción que tendrán las reformas y las nuevas políticas; sobre todo, si están relacionadas con el gasto público.
- Las trayectorias de políticas generan aprendizajes y modelos que son compartidos por diversos actores, desde los tomadores de decisiones hasta sus beneficiarios, pasando por las burocracias que les otorgan legitimidad.
- La trayectoria del Estado genera legados de política. Las decisiones tomadas en relación con los derechos sociales y el acceso a las prestaciones contribuyen a que los agentes sociales tengan poder de veto frente a los intentos de restricción de algún derecho. También brindan la posibilidad de que dichos actores puedan ser impulsores de una nueva política pública que les otorgue beneficios.

Autores como Haggard y Kaufman (2008) asocian el enfoque de los legados políticos con el concepto de *coyuntura crítica*, esto es, un cambio histórico clave en la correlación de fuerzas y de poder de los distintos actores —defensores y detractores— involucrados en una política pública de bienestar.

Esta variante coincide parcialmente con el enfoque de los recursos de poder o teoría del conflicto. La diferencia con la perspectiva clásica del conflicto radica en que esta mirada se centra en el Estado como agente que condiciona y limita el poder de los actores; además, crea una paradoja socio estatal: el Estado incorpora dichos actores a las redes de protección social y, a su vez, los transforma en jugadores con poder de veto ante las acciones estatales.

La combinación entre la perspectiva de los legados políticos y la de la coyuntura crítica incorpora a los actores respaldados por el poder estatal: beneficiarios del sistema, burocracias estatales y proveedores públicos y privados de bienes y servicios.

Si bien esta mirada no desconoce el peso de los partidos políticos, los presenta —más allá de diferencias programáticas o ideológicas que puedan tener entre sí— como agentes condicionados por las reglas de juego de la competencia electoral, influidos por el poder de veto que tienen o pueden tener los actores sociales.

Según este enfoque, los legados políticos y la trayectoria de los Estados generan impulsos y frenos, oportunidades y limitaciones en la competencia política electoral. Esta perspectiva permite explicar la resistencia de algunos sistemas de bienestar durante los períodos de retracción del *welfare state*, tanto en Europa como en América Latina.

En este marco, resulta apropiado destacar los aportes de North (1990) y Pierson (2001), quienes asocian los conceptos *path dependence* ('dependencia del camino o de la trayectoria') y de *policy feedback* ('legado político'), al señalar que las políticas públicas influyen sobre la

distribución de los recursos económicos y políticos, modificando costos y beneficios asociados con las estrategias políticas, alterando el desarrollo político resultante.

Asociado al concepto de *path dependence*, existe un momento o circunstancia denominada *contingente*, que es aquella donde aparece la innovación institucional y en la cual las fuerzas de gestación institucional son independientes de las fuerzas que las mantienen en el tiempo.

Así, el proceso de desarrollo de las instituciones surge como una sucesión de largos períodos de *feedback* permanente, seguidos de períodos cortos de movimiento en los cuales se modifican las instituciones y se incorporan nuevos mecanismos de funcionamiento.

Dichos períodos de permanencia y de retornos incrementales son los *procesos dependientes del camino* (*path dependent processes*), y los períodos cortos de cambio se constituyen en *coyunturas críticas* (*critical junctures*).

La dependencia del camino tiene la siguiente secuencia: ocurre un evento o una serie de eventos, que son exógenos a una determinada institución, y que conducen a una etapa de incertidumbre política en la cual son posibles las distintas alternativas de cambio institucional.

En otras palabras, las condiciones previas definen las alternativas institucionales de las cuales disponen los tomadores de decisiones, aunque no son determinantes. Luego se adoptará una de las opciones manejadas, con cierto grado de contingencia, y esta decisión generará un legado institucional estable (Capoccia, 2015).

Otra aproximación al concepto de *path dependent* un poco más acotada es la que enfatiza en la contingencia inicial y el determinismo final. En otros términos, la dependencia del camino caracteriza las secuencias históricas —eventos contingentes o cadena de eventos— que ponen en movimiento a las instituciones y sus efectos determinantes en la arena política (Mahoney, 2000).

El citado autor plantea que las coyunturas críticas son puntos de elección en los cuales se toma una decisión particular entre dos o más opciones. Dichas coyunturas son críticas porque una vez que se selecciona una alternativa, se torna improbable volver al punto de partida. Cuando se analizan los resultados de las decisiones políticas, se requiere investigar los eventos históricos que condicionan los procesos de selección.

Dicho de otra manera: las opciones o alternativas disponibles durante las coyunturas críticas, como las decisiones que toman los actores políticos, están basadas en situaciones del pasado (Mahoney, 2011).

Argumentar que un evento es contingente no significa afirmar que sea aleatorio o que no tenga causas anteriores. El concepto de *contingencia* refiere a cierta incapacidad de la teoría para predecir —de modo probabilístico— un determinado resultado. En otros términos, se analiza la contingencia como un tipo de variación no sistemática que ni siquiera puede ser eliminada de las teorías causales. En consecuencia, es preciso señalar que un evento sea contingente no significa sostener que no existen antecedentes.

Con el propósito de avanzar un poco más en el desarrollo del concepto de *coyuntura crítica*, es necesario señalar que este se caracteriza por la contingencia que surge como una situación en la cual influencias estructurales, de tipo económicas, sociales, políticas y culturales, pesan en las decisiones políticas y tienen dos consecuencias importantes: por un lado, el rango de posibles opciones se amplía sustancialmente; por otro, los efectos de las decisiones políticas son más trascendentes y permanentes (Cappoccia y Kelemen, 2007).

A fin de realizar un análisis más en profundidad, Pierson (2015) incorporó a los enfoques de la dependencia del camino y coyuntura crítica el concepto de *poder* y lo vinculó con la retroalimentación institucional, que se basa en los siguientes aspectos: las transferencias de recursos, el manejo del flujo de estos, las señales sobre la fuerza relativa de los competidores políticos y el cambio en los discursos, las preferencias y las inversiones.

La coyuntura crítica está asociada también a las nociones de *crisis* y *conflicto político*, en las cuales un grupo de actores (*ganadores*) ejerce la autoridad política sobre otro grupo de actores (*perdedores*). Su manifestación pública, en un escenario de conflicto y concentración de fuerzas, permite comprender la lucha por el poder y las formas de las desigualdades sociales (Pierson, 2015: 133).

En suma, la coyuntura crítica refiere a la contingencia y sus consecuencias, las cuales están vinculadas al cambio institucional que se retroalimenta permanentemente. Por tanto, dicha coyuntura será identificada empíricamente solo años o décadas posteriores a su ocurrencia.

Es posible que sea un hecho menor que a la larga se convierte en fundamental para el cambio, como una respuesta abierta a un conflicto que desde el inicio se considere crítica, o puede ser un hecho trascendente, basado en un programa político que llega hasta la formulación de una ley.

En otros términos, no es posible identificar con exactitud cuándo y por qué una crisis se convierte en una coyuntura crítica. Sí es posible señalar que una coyuntura crítica tiene las siguientes características: surge un episodio significativo de innovación institucional, se da de distinto modo en diferentes casos y genera un legado perdurable (Collier y Munck, 2017).

A partir del *enfoque institucional y de los legados políticos*, se fundamenta la primera condición causal, mediante la cual se establece que el contexto institucional y la incidencia de la trayectoria del legado político de las políticas de bienestar —en la apuesta al Estado como principal actor en la protección de los sectores vulnerables— promovieron el desarrollo de la PPL, aspecto que se analiza en el siguiente apartado.

#### 4.1. Legado de los Consejos de Salarios

Los CC. de SS. fueron creados por la ley 10.449, de 12 de noviembre de 1943, como una instancia de negociación entre trabajadores, empresarios y el PE para la regulación de las relaciones laborales y la fijación de salarios mínimos por categoría. Tienen como antecedente la ratificación del Convenio 26 de la OIT, sobre salarios mínimos, que firmó Uruguay en 1930, y en factores políticos y económicos de comienzos del siglo XX, en especial por:

- a) La inestabilidad política por períodos de dictaduras que se alternaron con períodos de democracia, y en estos últimos, los cambios de partidos de gobierno que se tradujeron en políticas públicas. En Uruguay, este proceso se evidenció desde el golpe de Estado de 1933 hasta la democracia consolidada en 1946, en la que se instauran políticas de bienestar.
- b) La inestabilidad económica que se manifestó en períodos de crecimiento alternados con profundas crisis, como la de 1929, con el modelo agroexportador.
- c) Los cambios en la estructura social por la industrialización sustitutiva de importaciones que desarrolló el empresariado y el proletariado industrial, la migración rural-urbana que alimentó un sector informal y la creciente participación del Estado que generó la burocracia (Notaro y Fernández, 2012).

En este contexto, el gobierno de Juan José de Amézaga buscó generar políticas que dieran un equilibrio a los desbalances generados por la inestabilidad política y económica. Amézaga inició este proceso desde su función como parlamentario, con la presentación de leyes para la seguridad social y la protección laboral, además de impulsar la reforma constitucional aprobada por el plebiscito de 1942.

La orientación de sus políticas estuvo influenciada por el pensamiento de José Batlle y Ordóñez y el modelo keynesiano, que estipula la necesidad de la intervención del Estado como regulador de los conflictos y como promotor de la justicia social frente a los desequilibrios que el mercado puede acarrear. Así lo dejó expuesto en su discurso frente al Parlamento:

Los fuertes económicamente, que disfrutan del amplio amparo que les presta la organización social, reconocerán que las contribuciones que se les exijan son una insignificante prima que paga la seguridad y tranquilidad que se les brinda. La inteligencia y los sentimientos humanitarios aconsejan aceptar los nuevos rumbos que traza la justicia social no como un imperativo absoluto, sino como un imperativo de persuasión que es exponente del interés bien entendido y realización práctica del ideal moral que nos obliga a considerar que el hombre, dondequiera que se encuentre

y sean cuales fueren las circunstancias en que se halle, es siempre un fin y nunca un medio [...]. El contrato de trabajo no puede subsistir como contrato de adhesión en el que predomina la voluntad de una de las partes. La reglamentación del contrato colectivo, la creación de tribunales o juntas de salarios, la extensión y ampliación de los servicios de asistencia, el mejoramiento de la habitación de los obreros y el perfeccionamiento de las leyes de previsión a fin de que el hombre viva sin angustias teniendo cubiertos todos los riesgos que afecten a su persona y el rendimiento de su trabajo constituyen un vasto panorama que exigirá una estrecha cooperación del Poder Ejecutivo con el Parlamento. [Parlamento del Uruguay, s/f.]

El presidente Amézcaga logró concentrar los recursos de poder necesarios para implementar medidas laborales, al contar con un gobierno mayoritario y aprovechar la coyuntura de crecimiento económico, en los inicios de su gobierno para implementar políticas laborales y económicas.<sup>24</sup>

La instauración de los CC. de SS. representó la concepción política que el presidente tenía sobre el papel del Estado y el orden social, en respuesta, en parte, a la crisis por la que transitaba el país y a la coyuntura internacional de la Segunda Guerra Mundial. Su propuesta fue aprobada en las elecciones de 1942, en las que el Partido Colorado obtuvo la mayoría absoluta, con 328.599 votos válidos, el 57,2 % del total de habilitados; la fórmula elegida fue la respaldada por el sector «batllista», que contó con 234.127 votos (Botinelli, Jiménez y Marius, s/f.).

El funcionamiento de los CC. de SS. ha estado condicionado por el acontecer político y económico, como lo evidencian diferentes etapas históricas; su objetivo fue establecer los salarios mínimos por categoría en el sector privado de la economía —comercio, industria y servicios—, en un contexto de crecimiento económico y políticas proteccionistas.

La ley 10.449 reglamentó la clasificación de las actividades en veinte consejos (decreto 815/944, de 21.4.1944), las funciones en la conciliación (decreto 2.330/944, de 29.9.1944) y el proceso de elección de los representantes de los trabajadores y los empresarios (decretos 1.119/943, de 19.11.1943, y 1.880/944, de 30.6.1944) (Notaro y Fernández, 2012).

---

24 En las elecciones de 1942, el Partido Colorado gana con un 57 % de aprobación y obtiene 19 intendencias. La mayoría parlamentaria y la legitimidad social fueron recursos de poder del Gobierno para la intervención del Estado en las relaciones laborales y para la implementación de un nuevo marco normativo laboral. Mientras se tramitaba la ley de CC. de SS., hubo una política de aumento de salarios en todas las actividades privadas, sin incluir a los trabajadores rurales y el servicio doméstico. Esta medida facilitó la generación de condiciones para la puesta en marcha de la reforma laboral.

En este sentido, los aspectos predominantes de la instauración de los CC. de SS. fueron la intervención del Estado para lograr equilibrios económicos, el carácter obligatorio de las negociaciones y la reivindicación de las organizaciones sindicales, lo que se tradujo en una formalización estatal de las relaciones laborales y en una cultura de negociación que el sindicalismo demandará en los períodos que fueron suspendidos.

Trascendieron su cometido inicial de regular el régimen de asignaciones familiares y los mínimos salariales por rama de actividad, al convertirse en el método de negociación tripartita, en la matriz de las políticas de bienestar del Estado y al lograr institucionalizar las relaciones laborales. El desarrollo del modelo sustitutivo de importaciones, la consiguiente expansión del mercado interno y el aumento de la productividad industrial y de la inversión contribuyeron con el carácter redistributivo de los CC. de SS., permitiendo incluso anexar cuestiones relativas a las condiciones de trabajo.

A fines de los años sesenta, debilitadas las bases del modelo desarrollista, surgió una fuerte crisis socioeconómica y política en el país; se suspendieron los CC. de SS., se congelaron salarios y precios por decreto del PE y la economía tuvo un estricto control gubernamental. En el período 1968-1984, durante los gobiernos de Jorge Pacheco, Juan María Bordaberry y el autoritarismo cívico-militar, los CC. de SS. dejaron de convocarse con el propósito de tener bajo control los salarios, la inflación y el déficit fiscal (Ibarra, 2010).

A partir de 1985 se recuperó el sistema democrático y se reactivaron los CC. de SS. mediante el decreto 178/985. En esta fase se amplió el número de consejos a cuarenta y ocho, y se ratificaron los beneficios existentes, como la negociación sobre las condiciones laborales, los salarios base por categoría y el alza salarial a nivel nacional. La reinstitucionalización ordenó el sistema de relaciones laborales, al formalizar la intermediación de intereses entre empresarios y trabajadores como método de inserción al sistema político.

En el período 1992-2004, el PE dejó de convocar los CC. de SS. en el marco de un modelo de desarrollo económico de apertura comercial y financiera. Estas políticas neoliberales tuvieron repercusión en el ámbito laboral por el retiro del Estado en la regulación de las relaciones de trabajo y por el surgimiento de nuevas formas de contratación, como las tercerizaciones, los arrendamientos de servicios y los contratos con unipersonales, con la consiguiente falta de negociación tripartita y de ordenamiento de las relaciones laborales.

En síntesis, de 1943 a 2005, el funcionamiento de los CC. de SS. estuvo relacionado al contexto económico y político del momento histórico que transitaban; los modelos de desarrollo, así como la ideología de partido, fueron decisivas para que los gobiernos de turno

decidieran implementar la negociación colectiva y su forma de intervenir en las relaciones laborales, como se muestra en la siguiente tabla.

**TABLA 4.1. RELACIÓN ENTRE CC. DE SS. Y MODELO DE DESARROLLO**

PERÍODO	MODELO DE DESARROLLO	CC. SS.	MARCO JURÍDICO
1943-1968	Democracia. Políticas proteccionistas. Participación del Estado en las relaciones laborales con negociación tripartita	Funcionan	Ley 10.449, de 1943
1968-1985	Autoritarismo. Participación del Estado en las relaciones laborales <i>sin</i> negociación tripartita	No funcionan	Ley 13.720, de 1968; decreto-ley 14.791, de 1978
1985-1992	Democracia. Participación del Estado en relaciones laborales <i>con</i> negociación tripartita	Funcionan	Ley 10.449; artículo 83 de la ley 16.002, de 1988; decreto 178/985
1992-2005	Democracia. Políticas neoliberales. Ausencia del Estado en las relaciones laborales.	No funcionan (excepto algunos sectores tarifados)	No se deroga la ley 10.449. Se busca la negociación por empresa sin intervención del Estado.
2005-2009	Democracia Participación del Estado en las relaciones laborales <i>con</i> negociación tripartita	Funcionan y se amplía la negociación colectiva	Ley 10.449; leyes de negociación colectiva 18.508 y 18.566 (2009)

**Fuente:** elaboración propia, con datos del MTSS.

En suma, los CC. de SS. representan un marco jurídico y político que explican la transformación de las relaciones laborales en Uruguay; son, además, un legado normativo para el desarrollo de la PPL, al incidir en aspectos como: la cultura de la negociación tripartita, la estructura del movimiento sindical, la representatividad de trabajadores y empresarios, la articulación de las políticas económicas y laborales, la fijación de salarios, y la implementación de políticas de seguridad social y de protección laboral.

## 4.2. Legado político

A partir del enfoque de los legados políticos se presenta la primera condición causal como la relación entre diversos elementos del sistema: la estructura y capacidad del Estado uruguayo, el contexto y los intereses gubernamentales, la participación de las élites políticas y la trayectoria de las políticas institucionales, y la nueva política laboral del primer gobierno del FA. El legado histórico-político que guarda relación con la construcción de la PPL puede analizarse precisamente en el período que va desde la segunda expansión del régimen de bienestar hasta el primer gobierno de Tabaré Vázquez. Es posible agrupar en cinco etapas —como se pudo ver en la tabla anterior— que marcaron la dinámica de las relaciones laborales en Uruguay:

- La primera va de 1943 a 1968; tiene su génesis en la creación de los CC. de SS., se identifica por el proteccionismo económico y se mantiene por más de 25 años.
- La segunda, de 1968 a 1985, está marcada por la dictadura y la ausencia de negociación colectiva.
- La tercera va de 1985 a 1992, período en el que se restablece la democracia y se reactivan los CC. de SS.
- La cuarta va de 1992 a 2005 y se caracteriza por gobiernos neoliberales y la ausencia del Estado en la regulación de las relaciones laborales.
- La quinta, de 2005 a 2009, representa el período más significativo de producción de legislación laboral a favor de los derechos de los trabajadores y el fortalecimiento del sindicalismo.

Además de estas etapas, la transformación histórica de las relaciones laborales se puede sintetizar a partir de la presentación de tres hitos jurídicos claves en la historia de la legislación laboral del país: 1) la aprobación de la ley 5.350, de 17 de noviembre de 1915, por la que se establece la jornada laboral de ocho horas para adultos; 2) la implementación de los CC. de SS. de 1943, y 3) las leyes aprobadas durante el primer gobierno del FA.

El período 1943-1968 se caracterizó por la vigencia de la ley 10.449, por la que se instauran los CC. de SS., que lograron trascender su cometido inicial de regular el régimen de asignaciones familiares y los mínimos salariales del sector privado, al convertirse en el método de negociación colectiva tripartita (Gobierno, trabajadores y empresarios) y en la matriz de las políticas de bienestar del Estado, con un rol tutelar de las relaciones capital-trabajo.

La política económica de este período estuvo definida por el proteccionismo y el modelo de sustitución de importaciones, que se expandía en América Latina, lo cual favoreció, en un inicio, el incremento del salario en el país. Este aumento salarial fue el resultado de la coyuntura económica y de las medidas adoptadas por el gobierno del presidente Amézaga (1943-1947), políticas que los empresarios aprobaron con la condición de que el Estado protegiera el mercado.

El desarrollo del modelo sustitutivo de importaciones, la consiguiente expansión del mercado interno y el aumento de la productividad industrial y de la inversión contribuyeron con el carácter redistributivo de los CC. de SS., permitiendo incluso anexar cuestiones relativas a las condiciones de trabajo, como aumentar la protección social e instaurar el seguro de desempleo asignado a la ex Caja de Jubilaciones (Rodríguez et al., 2010).

El proteccionismo 1943-1968 impulsó la negociación por sector y el aumento de salario, al generar estrategias para salvaguardar el mercado interno. La dictadura del 1973 cerró la posibilidad del diálogo y el reconocimiento de derechos laborales. Durante el régimen autoritario, la política salarial dependía de manera directa del Gobierno, que priorizó la baja de los salarios como política para impulsar el desarrollo empresarial, y tuvo como marco normativo la ley 13.720, de 1968, por la que se crea la Comisión de Productividad Precios e Ingresos.

Entre 1973 y 1984, la dictadura cívico-militar representó un quiebre no sólo para la democracia, sino también para los derechos civiles y políticos en Uruguay. En este contexto, las relaciones laborales empeoraron, con la desaparición de la negociación colectiva y las restricciones a la libertad sindical y a la oposición. Se podría afirmar que hay una negación de las relaciones laborales: por un lado, el sindicalismo no es reconocido y pierde su capacidad de acción; por otro, los empresarios se limitan al devenir económico en función de la rentabilidad.

A pesar de las medidas coercitivas, un hecho importante para las relaciones laborales fue el nacimiento en 1983 del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), que tendrá la herencia de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT); posteriormente se conformará el PIT-CNT, que es la organización única de los trabajadores en la actualidad. A partir de este momento, los sindicatos tuvieron un funcionamiento más abierto, y se reiniciaron negociaciones colectivas, incluso en el sector público (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010).

La posición y accionar del movimiento sindical en contra del régimen autoritario incide tanto en la caída de la dictadura cívico-militar como en la conquista de las libertades públicas, y da cabida a una mayor inclusión del sindicalismo durante el primer gobierno del Partido

Colorado (1985-1990). La vuelta a la democracia significó el restablecimiento de los CC. de SS. como el escenario principal de la negociación colectiva hasta 1992, año que se dejarán de convocar, «con excepción de tres sectores de actividad: salud, transporte y construcción, que mantuvieron alguna forma de negociación colectiva» (Masci, 2015).

A comienzos de esta fase, el movimiento sindical se encontraba en una etapa de reestructura interna que transitó desde lo ideológico hasta la definición del plan a seguir con el cambio político y económico por el que transitaba el país. En contraste, los empresarios retomaron su papel de incidencia en las decisiones gubernamentales. El Gobierno de la época orientó el sistema de relaciones laborales con un rol democratizador, al formalizar la negociación de intereses entre empresarios y trabajadores como método de intermediación social y política.

Al igual que en 1943, la ley de CC. de SS. accionó a favor del sindicalismo, en su poder de veto, en sus capacidades de movilización de recursos sociopolíticos y en su rol legítimo de representación los obreros y trabajadores (Carracedo, 2010).

Las relaciones laborales a comienzos de la etapa de reinstitucionalización democrática tuvieron una alta intervención del Estado, que generó las pautas para los CC. de SS. acorde con su política económica. Además, la reactivación de la negociación colectiva significó un aumento en el salario real y garantía de derechos para los trabajadores (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010).

En tales circunstancias, el sindicalismo miraba más hacia dentro como consecuencia de los rezagos de la persecución en dictadura, que le demandó reorganizarse. Por su parte, el empresariado hacia pesar su rol en las decisiones de política económica y laboral. Posteriormente llega al gobierno del Partido Nacional (1990-1995), el cual se caracterizó por una apuesta neoliberal, de línea privatizadora y de apertura comercial.

En esta coyuntura, la pauta de negociación la imponía la lógica del mercado, y los CC. de SS. quedaron relegados a la negociación por empresa, sin ser un espacio constante y de alcance significativo; a esto se sumó el déficit en la balanza comercial, que debilitó a las empresas nacionales y aumentó el desempleo. A comienzos de los noventa se reconvocan los CC. de SS., estableciéndose convenios en casi todos los sectores de actividad hasta 1992, año en el cual «el Poder Ejecutivo los deja de convocar, mientras se produce una involución en la protección laboral» (Raso Delgue, Barreto Ghione y Loustaunau, 2010).

El rol del MTSS quedó relegado a una función formal dentro del Estado por el cese de los CC. de SS., que significó descentralizar la negociación colectiva a nivel de empresa para

adaptarse a las demandas empresariales, desestimando el mecanismo institucional. El Gobierno desarrolló una política en materia de relaciones laborales con énfasis en la desregulación, la flexibilidad laboral y la apertura de la economía. El Estado se retiró de la negociación salarial, que se redujo a las instancias bilaterales, a nivel de empresas, en un contexto de debilidad del movimiento sindical.

Una variable a considerar para las relaciones laborales en este período fue la entrada de Uruguay al Mercosur, en 1991, hecho que demandó al Gobierno, empresarios y trabajadores replantear su relacionamiento en un escenario internacional en el cual los bloques económicos toman relevancia en las negociaciones comerciales y donde se exige un rol del Estado más activo en generar las condiciones y competencias necesarias para que empresarios y trabajadores puedan entrar al bloque regional y lograr el desarrollo nacional propuesto.<sup>25</sup>

El segundo gobierno del Partido Colorado (1995-2000) transitó en medio de una recesión económica marcada por la alta tasa de desempleo, el aumento de la informalidad y el cierre de pequeñas y medianas empresas. Respecto al sistema de relaciones laborales, no existían ámbitos de negociación, y al igual que en el gobierno del Partido Nacional, su regulación se daba por la dinámica del mercado. Cabe señalar que, aunque hubo un crecimiento económico precario, esto no se vio reflejado en una mejora de salarios.

Este panorama económico se complejizó en el gobierno siguiente, de Jorge Batlle del Partido Colorado (2000-2005). Indicadores críticos como la caída del PIB (10,8 %), la contracción de la demanda interna, la disminución de la actividad de los sectores productivos, el aumento de la tasa de desempleo (que alcanzó el 19,8 % de la PEA), el descenso de los salarios reales (25 %), la aceleración de la inflación, el aumento del impuesto a las retribuciones personales —traducido en menor salario—, la contracción de los salarios privados medios (32,2 %), la disminución del ingreso real de los hogares (13,6 %), el déficit del sector público (4,2 % del PIB) y el aumento de la deuda pública (90 % del PIB) demuestran el deterioro de la economía, junto con una crisis bancaria y la caída de los depósitos del sistema financiero, crisis que se agudizó por la recesión en el ámbito regional (*Informe de Coyuntura, Uruguay, 2003*).

Esta situación económica limitó el desarrollo de las relaciones laborales, en las cuales hubo poca injerencia del Estado y se caracterizó por la discrecionalidad por la cual los

---

25 El Mercado Común del Sur es un proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, se ha incorporado a Venezuela y Bolivia, encontrándose el primero actualmente suspendido del bloque, y el segundo, en proceso de adhesión. (fuente: página web oficial del Mercosur).

empresarios intentaron negociar sus intereses directamente con los trabajadores, para hacer frente a la situación coyuntural por la que atravesaba Uruguay.

Los gobiernos del Partido Colorado de 1995 y 2000 tuvieron un enfoque liberal, hasta llegar a la crisis económica de 2002, con una marcada polarización social y el debilitamiento de los partidos fundacionales. El modelo neoliberal dejó tan solo al 20 % de los trabajadores cubiertos por un convenio colectivo —un promedio de cinco convenios por rama por año, entre 1992 y 2004— en relación con el 95 % del período de 1985 a 1989 (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010).

Esta situación incidió en la victoria electoral del FA, en octubre de 2004 —por mayoría absoluta en la primera vuelta electoral—, que le otorgó legitimidad para implementar las políticas sociales de su programa, y que en coalición con la Nueva Mayoría (NM) y el Encuentro Progresista (EP) será el primer partido de izquierda en llegar al poder, en marzo de 2005, produciéndose de este modo un cambio histórico en la política uruguaya.

A partir del gobierno del FA se planteó un cambio significativo en la política pública de las relaciones laborales en el país que dio lugar a un proceso de negociación más favorable a los intereses de los trabajadores —recordemos que, desde los primeros años de la década del noventa, el sector sindical estaba debilitado—; por consiguiente, supuso un mayor equilibrio de poder entre las partes involucradas.

A modo de síntesis, desde 1973 y hasta 2004, exceptuando el período 1985-1992, la interacción entre trabajadores y empleadores se caracterizó por la ausencia de la negociación colectiva del sector privado y poca injerencia del Estado, con gobiernos de corte neoliberal en donde el mercado regulaba las relaciones y el empresariado tomaba decisiones en función de la coyuntura económica.

En otras palabras, las posturas ideológicas de los gobiernos de turno a nivel político y económico incidieron en el tipo de relación entre empresarios y trabajadores, así como en las medidas y acuerdos que generaron.

Este argumento supone que la intervención del Estado es fundamental a la hora de encontrar el equilibrio en las relaciones laborales. Los modelos de gestión de cada gobierno pueden implementar o no, acciones para equilibrar la balanza de poder entre los actores sociales.

En resumen, la postura y acciones del Gobierno, empresarios y trabajadores durante los momentos históricos mencionados, dejaron un legado histórico y normativo que permitió sentar las bases para el cambio de las relaciones de trabajo. A partir del primer gobierno de

Tabaré Vázquez se modificó el sistema laboral, mediante la negociación colectiva, la producción de leyes y el fortalecimiento institucional; la PPL representó una nueva orientación ideológica que tuvo como fundamento el legado político y la configuración del Estado de bienestar (Barreto Ghione, 2006).

### 4.3. Marco normativo y «nuevo» legado

Durante el proceso de negociación de las relaciones laborales que se inició sobre finales de 2004 se estableció un conjunto de normas formales e informales que dio lugar a una nueva institucionalidad jurídica en la cual los principales actores estuvieron dispuestos a aceptar los mecanismos establecidos para la negociación colectiva y respetar los acuerdos alcanzados, avanzando en una cultura de negociación y dando sustento al nuevo andamiaje de las relaciones laborales. La reforma del sistema laboral que se presentó en el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009) estuvo influenciada por hechos políticos, económicos y sociales, así como por diferentes leyes, nacionales e internacionales, que sirvieron como cimiento para el desarrollo del marco jurídico de la PPL. Se presentan aquí las leyes más significativas del período.

#### 4.3.1. Ley de libertad sindical

La ley 17.940, de 2006, tuvo como objetivo promover y proteger la libertad sindical. El articulado dio garantías para la actividad sindical, al regular y sancionar actos discriminatorios, permitir el descuento de la cuota sindical con la autorización del trabajador, gozar de «tiempo libre remunerado para el ejercicio de la actividad sindical» y facilidades para ejercerla dentro y fuera de la empresa.

La base normativa de esta ley está en el artículo 57 de la Constitución, en el Convenio 98 de la OIT, en la ley 12.030 de 1953, y en el artículo 289 de la ley 15.903, de 1987 y en la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

- El artículo 57 de la Constitución establece: «La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad».
- El artículo 1.º del Convenio 98 de la OIT (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva) establece: «Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. [=] Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: a) sujetar el empleo de un

trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; *b*) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo».

- La ley 12.030, de 1953, por la que se aprueban convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo y se establece un régimen de sanciones para los infractores.
- La ley 15.903, de 1987, artículo 289: «Las infracciones a los convenios internacionales de trabajo, leyes, decretos, resoluciones, laudos y convenios colectivos, cuyo contralor corresponde a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, se sancionarán con amonestación, multa o clausura del establecimiento».
- El artículo 9.º de la Declaración Sociolaboral del Mercosur sobre Libertad Sindical establece: «Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo. Se deberá garantizar: *a*) la libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo; *b*) evitar despidos o perjuicios que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales; *c*) el derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación y convenciones colectivas de trabajo vigentes en los Estados parte».

#### 4.3.2. Ley de negociación colectiva para el sector privado

La ley 10.449, de 1943, por la que se crean los CC. de SS., fue la columna vertebral de la negociación colectiva en Uruguay. Posteriormente hubo varios intentos para regularla, como las recomendaciones de la OIT en 1986, el Encuentro Nacional Tripartito del Parque Hotel en 1989, el Seminario Nacional Tripartito impulsado por la OIT en 1991, el Primer Seminario Nacional Tripartito en 1994 y la Comisión Tripartita instaurada en el Ministerio de Trabajo en 1995, todos esfuerzos por encontrar un marco para la negociación colectiva que empezará a conformarse a partir del 2005 con los diálogos generados por diferentes grupos de interés en el seminario «Ciclo de análisis y propuestas acerca de la negociación colectiva en Uruguay» (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2010).

La ley 18.566, de 11.9.2009, de negociación colectiva en el sector privado, también tuvo sus cimientos en el Convenio 98 de la OIT (1949):

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, 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.

La ley reorganizó las unidades administrativas y los grupos de actividad, con el objetivo de reducir la informalidad y mejorar las condiciones laborales por medio de procesos de negociación colectiva.<sup>26</sup>

#### 4.3.3. Ley de negociación colectiva para el sector público

La ley 18.508, de 26.6.2009, de negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público, tuvo cimientos en la Constitución de la República y en convenios de la OIT; en especial, se destacan los siguientes artículos de la Constitución y convenios:

Constitución:

- Artículo 57: «La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad».
- Artículo 65: «La ley podrá autorizar que en los entes autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los directores para el cumplimiento de las reglas del estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, la reglamentación del trabajo y la aplicación de las medidas disciplinarias».

---

<sup>26</sup> El tripartismo en el Uruguay representó un instrumento gubernamental para buscar el diálogo social y articular las políticas públicas. Este espacio de concertación permitió la negociación de salarios y condiciones de trabajo, así como la administración de la seguridad social, la formación profesional y la salud laboral, entre otras políticas públicas.

Convenios de la OIT:

- Convenio 87, aprobado por la ley 12.030, de 27.11.1953, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- Convenio 151, aprobado por la ley 16.039, de 8.5.1989, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.
- Convenio 154, aprobado por la ley 16.039, de 8.5.1989, sobre el fomento de la negociación colectiva.

#### 4.3.4. Ley de prescripción de créditos laborales

Con la ley 18.091, de 2006, de prescripción de créditos laborales, se busca un punto de equilibrio entre la ley 15.837, de 1986, y la ley 16.906, de 1998, en relación con la prescripción de los créditos o prestaciones laborales originados en la relación de trabajo.

En la primera, el trabajador disponía de dos años para solicitar ante un juez «cualquier beneficio que hubiera quedado insatisfecho hasta con diez años anteriores a la fecha de la demanda»; sin embargo, la ley 16.906 redujo el plazo de diez a dos años, plazo con el que no estuvo de acuerdo el sindicato, por lo cual, con la ley de 2007, se alcanzó un tiempo intermedio de cinco años.

#### 4.3.5. Ley de protección de los trabajadores ante procesos de descentralización

La ley 18.099, de 2007, de protección de los trabajadores ante procesos de descentralización, modificada luego por ley 18.251, de 2008, establece las normas para la protección de los trabajadores ante procesos de descentralización empresarial en términos de obligaciones laborales, pago de seguridad social, seguros por accidente o enfermedad, y prevé su aplicación en el sector público y privado. La modificación de 2008 solucionó las imprecisiones terminológicas, brindando las definiciones de *subcontratista*, *intermediario* y *suministrador* de mano de obra. Además, cambió la responsabilidad de la empresa principal, que no sería siempre solidaria, sino que podría ser subsidiaria cuando se cumpliera con la obtención de toda la información acreditante del cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social.

La disposición se fundamenta en el artículo 3.º de la ley 10.449, de 1943, que señala:

Todo patrono o empresario que utilice subcontratistas o intermediarios permanecerá, no obstante, obligado subsidiariamente al pago de los salarios mínimos fijados. Todo trabajador a destajo debe percibir una remuneración que permita a un obrero en condiciones normales alcanzar el salario mínimo en una jornada de ocho horas diarias o en cuarenta y ocho horas de labor semanal.

#### 4.3.6. Ley de abreviación del proceso laboral

La ley 18.572, de 2009, modificada luego por la ley 18.847, de 2011, de abreviación del proceso laboral, buscó darle más agilidad a los juicios laborales, dar precisión a los conceptos de *subcontratista*, *intermediario* y *suministrador*, definió la competencia de los juzgados laborales, el inicio de la acción laboral con una conciliación obligatoria ante el MTSS, dispuso un proceso laboral ordinario y otro donde se tramitan las causas de menor cuantía, y mantuvo los principios establecidos en el Código General de Proceso. La misma tiene como antecedentes las siguientes leyes:

- Ley 14.188, de 5 de abril de 1974, que establece una nueva forma para los juicios laborales; crea cinco juzgados letrados de trabajo de primera instancia en Montevideo y fija la jurisdicción en la materia en los restantes departamentos.
- Ley 14.500, de 8 de marzo de 1976, que define normas para liquidar el valor de las obligaciones que se resuelven en el pago de una suma de dinero.
- Ley 15.982, de 18 de octubre de 1988, por la que se aprueba el Código General del Proceso, modificada luego por la ley 19.090, de junio de 2013.

Se destaca, además, el legado de las leyes creadas durante el batllismo; en especial, la ley de ocho horas de trabajo para todas las actividades y el artículo 54 de la Constitución de la República, que establece:

La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal, y la higiene física y moral. El trabajo de las mujeres y de los menores de 18 años será especialmente reglamentado y limitado.

En suma, el marco jurídico nacional e internacional se constituye en una de las bases para el desarrollo de la PPL y en uno de sus principales legados. Estas normas formales están

acompañadas por valores y vertientes ideológicas que dieron sustento al sistema y que representaron las reglas de juego para la comunicación y el relacionamiento entre las partes, a efectos de defender e intercambiar sus respectivos intereses colectivos.

En este capítulo se tomó el enfoque institucional para fundamentar la primera condición causal de la investigación: *el legado político de las relaciones laborales*; el FA mediante una apuesta institucional basada en la trayectoria de las políticas de bienestar, y el marco normativo vigente, comenzó a implementar un cambio en las relaciones laborales. En otras palabras, desde la tradición del Estado de bienestar, junto con los objetivos que se propuso el partido de gobierno, se logró el nuevo diseño institucional de la política laboral.

En el siguiente capítulo se presentan los recursos de poder, y el contexto y la gestión económica de la época, como otras dos condiciones causales de la hipótesis principal.

—oo0oo—

## 5. Los recursos de poder, el contexto y la gestión económica

De acuerdo con el enfoque de los recursos de poder, los mismos se presentan como el resultado del juego de poderes entre grupos de presión; sobre todo, entre los que ejercen mayor influencia en el campo político. Los cambios en la influencia relativa —es decir, en la correlación de fuerzas— de los grupos de interés son lo que generan transformaciones en la política pública; la capacidad de incidencia de dichos grupos es determinada por su tamaño, por su riqueza, por su organización interna y por su llegada a los tomadores de decisiones políticas. Desde esta perspectiva, la política consistiría en una competencia entre grupos con vocación de incidir en la determinación de la política pública. Su foco de análisis es doble: se busca determinar cuáles son los actores involucrados en el proceso político y se trata de explicar los procesos de movilización, confrontación y negociación de estos grupos de presión. Para este enfoque, la formación de los grupos y su accionar constituyen el núcleo central de la política contemporánea.

En otras palabras, a partir del enfoque mencionado se plantea la segunda condición causal, esto es, *disponer de mayoría parlamentaria, tener peso institucional y contar con el apoyo del movimiento sindical*, le permitió al FA la implementación de la reforma laboral.

En la última parte de este capítulo se presenta el *contexto y la gestión económica de la época* como la tercera condición causal, que junto con las dos anteriores permite explicar la ampliación de los derechos sociales y la PPL.

El enfoque de los recursos de poder consiste en el análisis del conflicto entre capital y trabajo; se trata de estudiar la fortaleza de la clase trabajadora, representada por el sindicalismo y su alianza con los partidos de corte socialdemócrata o socialista. Según esta corriente, la fuerza de los sindicatos y de los partidos de izquierda, por un lado, y la fuerza de los partidos de centro y centroderecha, por otro, explican el tamaño del Estado de bienestar y la redistribución de ingresos (Stephens, 1979).

Los autores que adoptan esta teoría centran su atención en la dotación de los recursos de poder —político y económico— y la lucha de los actores en conflicto por la financiación del *welfare state* y la redistribución de la riqueza.

Se considera que la movilización de los sindicatos y la orientación de los partidos de izquierda, afines a proteger los derechos laborales, se constituyen en pilares fundamentales del surgimiento de los sistemas universales de protección laboral y seguridad social.

La fuerza de los partidos de izquierda, la centralización del sindicalismo y el debilitamiento de los partidos conservadores contribuyen a la expansión de los programas sociales (Korpi, 1980).

Si se sigue esta línea argumental, el grado de organización de los trabajadores, su poder de movilización y su articulación con los partidos de izquierda constituyen la clave explicativa de las políticas redistributivas, de las cuales la política laboral se considera una de las más significativas por sus efectos en la redistribución del ingreso.

La movilización y la capacidad de acción colectiva de los trabajadores están presentes en la formación de algunos sistemas de bienestar. Igualmente, es necesario señalar que hay quienes sostienen que estos procesos se iniciaron en varios Estados desde el poder gubernamental de turno; dicho en otros términos, las políticas sociales surgieron como un mecanismo de control de los sindicatos y los movimientos sociales en general (Filgueira, 2005; Huber y Stephens, 2012).

Recientemente, la teoría de los recursos de poder ha comenzado a incorporar nuevos actores institucionales en sus estudios. Su análisis se basa tanto en las constelaciones de poder, en el balance interno entre niveles socioeconómicos y en la redistribución de los recursos, como en los intereses político-económicos, nacionales o internacionales, y en las estructuras del Estado. De acuerdo con esta perspectiva, la articulación de los partidos de izquierda con las organizaciones de trabajadores se constituye en un pilar fundamental en el surgimiento de los sistemas universales de protección laboral y seguridad social.

Las buenas relaciones políticas entre líderes partidarios de la izquierda y dirigentes sindicales son una característica de los regímenes socialdemócratas. Tener un gobierno afín ideológicamente ha sido uno de los principales recursos de poder de los sindicatos para el acceso a los servicios de bienestar, la defensa y la ampliación de los derechos sociales.

Los regímenes socialdemócratas y corporativos, a diferencia de los regímenes liberales, tienen instituciones que fomentan la participación y la coordinación entre los actores principales, como por ejemplo, Estado, sindicatos y asociaciones o cámaras empresariales, en el campo político y laboral (Esping-Andersen, 1993).

A esta caracterización se agrega una nueva tipología que presenta cuatro grupos de regímenes de desarrollo capitalista. Por una parte, aparece el modelo liberal, caracterizado por mercados flexibles como los de Estados Unidos y Reino Unido, con una descentralizada negociación colectiva, con bajos niveles de sindicalización y casi nula implementación de políticas activas de empleo (Carracedo y Senatore 2016).

En otro extremo se encuentra el modelo socialdemócrata, que cuenta con fuertes relaciones corporativas en el mercado a través de una negociación colectiva centralizada, con sindicatos fuertes y alta densidad sindical. Se caracteriza por un sistema de protección social amplia y una política activa de formación profesional. Se puede verificar en los países como Finlandia, Suecia y Noruega, entre otros estados europeos con alternancia de gobiernos socialdemócratas.

A un nivel intermedio de los anteriores, se sitúan los modelos conocidos como *mediterráneo* y *continental*; en los dos casos, la negociación colectiva se realiza por rama de actividad y se basa en negociar los salarios y las condiciones laborales. En el modelo mediterráneo, que se da tanto en España como en Italia, los sindicatos son más débiles que los de regímenes socialdemócratas. Algunas características que comparte con el modelo continental se basan en la protección del empleo y en mayores niveles de informalidad, comparados con otros modelos, como también en tener relaciones laborales más conflictivas y escaso desarrollo de políticas de empleo.

En el modelo continental, que funciona en Alemania, Austria y Holanda, existe una mayor protección del empleo que en el liberal y se caracteriza por tener una cobertura de la protección social amplia, realizada por trabajadores y empleadores (Amable y otros, 2005).

A estos conceptos se incorpora —para algunos sistemas políticos de América del Sur que tuvieron gobiernos de izquierda o centro-izquierda en el comienzo del siglo XXI— otro debate importante para la ciencia política, que refiere a la validez de utilizar la categoría de *partido socialdemócrata* para explicar las recientes experiencias de reformas sociales en los sistemas de bienestar. Un aspecto relevante para la disciplina es analizar si estos partidos o coaliciones de partidos pueden considerarse una expresión histórica particular de la socialdemocracia o si es posible definirlos como una nueva generación de partidos, posterior al universo de partidos que la precedieron en el siglo anterior.

A fin de caracterizar a dichos partidos distinguiéndolos de sus antecesores, es necesario describir sus principales características, para lo cual resulta de utilidad el modelo planteado por De Armas (2017), que propone los rasgos principales que definen a las agrupaciones socialdemócratas, entre los cuales se destacan:

- la aceptación del sistema democrático de gobierno como adecuado para llevar a cabo el tipo de reformas que se pretende concretar;
- el reconocimiento de la economía de mercado como sistema a través del cual dichas reformas pueden ser procesadas por la acción estatal;
- la confianza en la intervención del Estado a fin de corregir las inequidades del mercado.

A las características mencionadas puede agregárseles dos más, que identifican a los partidos socialdemócratas: por una parte, el vínculo y su relación de afinidad ideológica y programática con las organizaciones sindicales; por otra, el tipo de organizaciones partidarias que se establecen a través de partidos de masas, con pesadas y complejas estructuras funcionales, con un perfil muy cercano a los movimientos sociales que los distingue tanto de los partidos de élites dirigentes como de los partidos de profesionales.

En síntesis, los trabajos sobre este tipo de partidos y las reformas sociales que llevan adelante señalan algunos rasgos comunes; entre otros, se destacan: el peso de los recursos políticos del partido de gobierno, la fuerza del movimiento sindical, las oportunidades que ofrecen los legados institucionales, el tipo de organización partidaria y su relación con el Estado de bienestar (Prible, 2013).

En el marco del enfoque de los recursos de poder puede establecerse el grado de incidencia institucional de actores sociales, como por ejemplo, el PIT-CNT, en la toma de decisiones públicas, por su organización interna y su influencia en los formuladores y ejecutores de políticas.

En Uruguay, las demandas de las bases sindicales desempeñaron un rol fundamental en las primeras políticas públicas de bienestar del período estudiado y, en especial, en la configuración de políticas de seguridad social y protección laboral, por su capacidad de movilización y acción política, como se verá seguidamente.

## 5.1. Alianza entre el FA y el PIT-CNT

En el camino hacia el gobierno nacional —que duró 33 años—, el FA hizo una transición desde una coalición de partidos hacia un partido de coalición, que reúne las características señaladas anteriormente para las socialdemocracias:

- adhesión al sistema democrático y renuncia a otras formas de lucha política;
- aceptación de la economía de mercado como sistema dinámico que puede ser moldeado por las acciones del Gobierno y la política económica;
- apuesta a la regulación estatal de las relaciones laborales y las políticas sociales correctivas de la desigualdad;
- vínculo estrecho entre el partido de gobierno y el movimiento sindical;
- construcción de una organización partidaria de masas, con estructura burocrática para la toma de decisiones y disciplina interna.

La historia de los partidos de izquierda en Uruguay, junto con la del movimiento sindical, puede rastrearse a partir de los primeros años del siglo pasado. Los lazos de hermandad van en aumento, hasta manifestarse con claridad en los años cuarenta, enmarcados en la democracia liberal que marcó las vivencias políticas, sociales y culturales de la época. La lucha de los trabajadores por mejorar la política laboral fomentó la creación de la unificación obrera en la Convención Nacional de Trabajadores (CNT, 1964-1966). A su vez, la formación del FA, en 1971, acrecentó los lazos entre ambos actores, en un momento histórico fundamental en la vida del país como lo fue el quiebre institucional de 1973. En el retorno a la democracia, la central obrera fortaleció sus lazos políticos con el FA, sin desconocer su independencia relativa (Carracedo, 2010).

La crisis económica de 2002 y la ausencia de negociación colectiva durante más de una docena de años impulsaron nuevamente la necesidad de generar un vínculo mayor entre el FA y el sindicalismo, el que se materializó en un plan de emergencia para la recuperación del país, así como para reivindicar los derechos laborales y retomar los espacios perdidos.

La fuerza del resultado electoral de 2004 le otorgó al FA mayoría en el Parlamento y posibilitó que, por primera vez en la historia política del Uruguay, un partido de izquierda llegara al Gobierno. Este escenario se transformó en un recurso de creciente poder para el FA y el sindicalismo, al contar con la posibilidad de conducir la estructura del Estado para generar diversas políticas y, en especial, un marco normativo a favor de los trabajadores y el movimiento sindical.

De esta forma se consolidó una alianza estratégica entre el FA y el PIT-CNT, la cual se configuró desde antes de las elecciones de 2004, como lo señala el exministro de Trabajo del período investigado, Eduardo Bonomi:

Desde la propia conformación del equipo que elaboró la plataforma del FA para las elecciones de 2004. Se asumió que la relación con el movimiento sindical sería central y estratégica, por el compromiso político histórico, pero también por la lógica electoral. Dos modelos de país quedaban enfrentados quizá más claramente que nunca: uno, que había hundido al Uruguay en una crisis histórica, aumentando la desigualdad a niveles históricos en nuestro país; y otro, que ponía a las grandes mayorías en el centro de su preocupación. Para esa segunda opción, representada por el FA, la alianza e identificación con los trabajadores organizados fue determinante en la disputa electoral, y una de las explicaciones de la victoria. [Masci, 2015]

Dicha alianza surge como una oportunidad política de cambio, no solo por la coyuntura económica y social, sino por el reconocimiento mutuo de la capacidad de liderazgo de ambas partes. El movimiento sindical mostró su capacidad de movilización social y gestión para generar propuestas que fueran incluidas en la política nacional, reafirmando al trabajador como el impulsor de los cambios sociales y económicos.

Además del impulso hacia la nueva política laboral y el aumento del salario real, otro indicador que evidenció la efectividad de su estrategia y organización fue el aumento de los afiliados cotizantes al PIT-CNT. El crecimiento sostenido en el número de afiliados a la central, que pasó de un poco más de 100.000 en 2003 a unos 200.000 en 2008, mostró una nueva conformación dirigencial y de base; esto permitió que algunos dirigentes sindicales pasaran a ocupar cargos públicos, aspecto que contribuyó a concretar la implementación de programas sociales y leyes laborales.

El sindicalismo ha tenido un papel protagónico en la historia política del Uruguay y ha logrado perdurar o reponerse a regímenes políticos como la dictadura y a gobiernos de corte neoliberal, en los que no tuvo representatividad o capacidad de incidencia en las políticas gubernamentales.

El movimiento sindical uruguayo, a diferencia de otras organizaciones sindicales de América Latina, ha contado con un tipo de legitimidad social que puede explicarse por su rol de apoyo en la reconstrucción democrática, después del régimen autoritario (1973-1984), y por su actuación para superar la crisis económica de 2002. La capacidad de movilización de la central sindical y su desempeño como organización para generar cambios y ampliar derechos influyeron para que el movimiento sindical contara con el peso político necesario para generar

una alianza con el FA, acuerdo que le permitiría utilizar como plataforma para implementar las demandas de los trabajadores. El liderazgo de los dirigentes del PIT-CNT estuvo dado, como se mencionó, en los espacios de concertación y construcción de planes sociales.

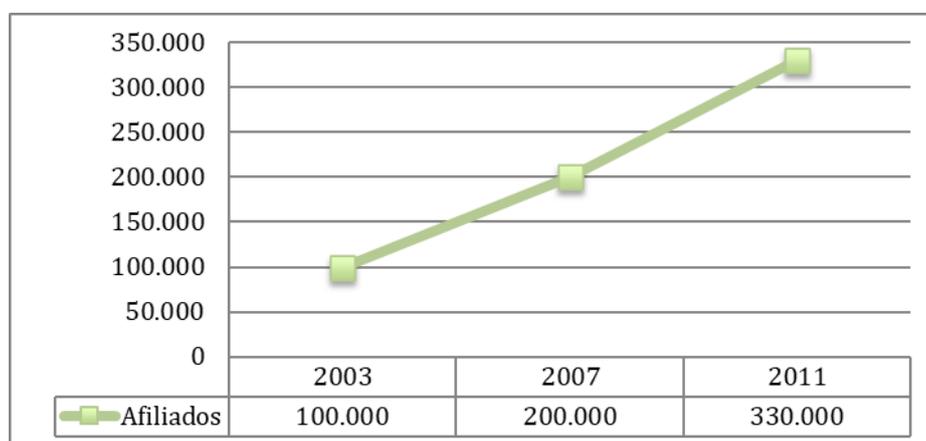
Por su parte, el plan de acción gubernamental del FA tenía como eje el fortalecimiento del sindicalismo, garantizar los derechos de los trabajadores y mejorar las condiciones económicas en torno al empleo y el salario. Así, el sindicalismo tuvo un dinamismo relevante en el gobierno, en el que obtuvo cargos políticos; en especial, en el Ministerio de Trabajo.

La consolidación de la PPL durante el primer gobierno del FA se logró por los recursos de poder con los que contó la coalición gobernante y por su relación estratégica con el movimiento sindical.

Al finalizar el período de estudio, la fuerza de trabajo sindicalizada llegó al 25 % de la PEA (aproximadamente 330.000 trabajadores afiliados), y el valor real de los ingresos del mercado laboral se incrementó un 30 % entre 1986 y 2006 (PNUD, 2008).

La reactivación de los CC. de SS. —en especial, la negociación por rama de actividad— significó un incentivo para que los trabajadores se afiliaran a la central sindical, como lo muestra el gráfico siguiente, en base a datos del registro del PIT-CNT.

**GRÁFICO 5.1. AFILIADOS AL PIT-CNT (2003-2011)**



**Fuente:** elaboración propia, con base en datos sobre delegados a Congresos del PIT-CNT.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> La cifra de elaboración propia, es una aproximación puesto que algunos trabajadores participan en los Congresos, pero no cotizan al PIT-CNT, según información recogida en entrevista realizada a Daniel Olesker (01/08/2019).

El aumento del número de afiliados, junto con su capacidad organizativa, les permitió a los dirigentes principales de la central sindical convertirse en socios estratégicos del Gobierno y brindarle al presidente Tabaré Vázquez el apoyo político que ensanchó la base de los recursos de poder con los cuales contó el partido gobernante.<sup>28</sup>

La coordinación de políticas y la alianza entre el FA y el PIT-CNT se concretó en un plan gubernamental que alcanzó los siguientes resultados:

- lograr equilibrios macroeconómicos en el terreno fiscal y monetario, lo que implicó elaborar un presupuesto compatible con la negociación con los organismos internacionales acreedores y con la respuesta a las principales urgencias sociales;
- implementar una política social de emergencia, con el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia, creando un nuevo Ministerio de Desarrollo Social e implementando un Plan de Emergencia;
- concretar reformas estructurales —entre las que se destacan la reforma tributaria y la reforma de la salud— que generaron las bases de un crecimiento sostenido, a partir del aumento de la inversión y la reactivación económica de la economía;
- diseñar una nueva política laboral (Mazzuchi, Rodríguez y González, 2015).

Como se mencionó oportunamente, la alianza entre el FA y el PIT-CNT fue conflictiva en la arena política; aunque la central sindical mantuvo su propio criterio e independencia como organización, aun así, acordó con las autoridades gubernamentales el mencionado plan de gobierno, basado en sus coincidencias ideológicas.

---

<sup>28</sup> Daniel Olesker en entrevista realizada el 01/08/2019 manifestó: “este proceso se puede evidenciar a partir de cinco puntos centrales: a) la reforma laboral es heredera de lo que planteaba el movimiento sindical en la década de los 90, b) el FA tenía vínculos estrechos con la central sindical, c) los cuadros de dirección del primer proceso provenían del PIT-CNT, d) hubo un esquema de alta colaboración entre estos dos actores y e) el FA en el Congreso del 2003 define un programa laboral asociado al restablecimiento de los Consejos de Salarios con el apoyo de la masa crítica sindical. Por último, el movimiento sindical se fortaleció y una variable que lo indica es el aumento de afiliados; la negociación colectiva, el fuero sindical y el estímulo que el gobierno generó al movimiento sindical para discutir y negociar, fueron factores que incidieron en su fortalecimiento”.

## 5.2. Diálogo social y gobierno con mayoría parlamentaria

El FA estableció diálogos sociales y coaliciones políticas, diseñó un plan de acción estratégica, consolidó un gobierno mayoritario y aprovechó la coyuntura económica que comenzaba a recuperarse. Todos estos aspectos permitieron que concentrara más recursos para llevar adelante las políticas públicas que estaban planteadas en su programa político. La confluencia de ser el partido gobernante, con poder institucional, y su alianza con el movimiento sindical constituyeron aspectos claves para el surgimiento de la PPL, en un contexto de debilitamiento de los partidos tradicionales.<sup>29</sup>

La relación entre el FA y el PIT-CNT representó una alianza de poder que logró desarrollar y ejecutar políticas públicas que ampliaron los derechos de los trabajadores. Como antecedente a dichas decisiones políticas es preciso señalar que ambos consolidaron su capacidad de acción, al instaurar diálogos diversos con movimientos sociales y organizaciones políticas durante la crisis económica de 2002.

En este escenario, el FA logró generar una coalición con partidos de izquierda y centro-izquierda que se concretó en la alianza entre el FA, el EP y la NM, y trabajaron de manera conjunta en un plan de gobierno, a los efectos de dar respuesta a los problemas del país.

Por otra parte, el sindicalismo impulsó y participó en movilizaciones sociales, jornadas cívicas nacionales y cabildos abiertos que le otorgaron visibilidad como actor relevante para la superación de la crisis. La compleja situación hizo que diversos actores sociales replantearan sus demandas, proceso en el que toma protagonismo el FA y el sindicalismo, al generar espacios de encuentro para pensar el desarrollo del país y ser parte de la Concertación para el Crecimiento en la que confluyeron actores de la sociedad civil, organizaciones empresariales y rurales que lideraron movilizaciones en diferentes ciudades, para crear propuestas y protestar contra las políticas económicas del último gobierno del Partido Colorado.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Al respecto el ex ministro de trabajo del período Eduardo Bonomi en entrevista realizada el 31/10/2019, señaló: “La Central participó en todo el proceso de elaboración de las políticas, se hicieron seis actividades internacionales, tres las organizó el PIT-CNT ... Se conformó una Comisión, nos apoyó la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), representantes de las Cámaras Empresariales y Centrales Sindicales de Brasil, Argentina, Chile y España, y de ahí salió el un documento importante que se llamaba “Relacionamiento de la fuerza política, su gobierno y las organizaciones sociales”, se aprobó en un Congreso del FA, ahí estaba todo, tenía el cronograma de trabajo, convocatoria de los CC. de SS., aprobación de una ley de negociación colectiva, fueros sindicales, ocho horas para los trabajadores rurales, participación en los CC. de SS. de los trabajadores rurales y las empleadas domésticas que no estaban...”.

<sup>30</sup> “Fue la movilización más importante de los últimos tiempos [...]. Esa acción generó en nosotros la idea de armar propuestas alternativas para no caer más profundo en la crisis que ya se

El resultado de estos escenarios de encuentro fue un plan de acción que sirvió de insumo para el plan de gobierno del FA, denominado «El gobierno del cambio: la transición responsable». Dicho plan de gobierno fue un instrumento para concretar las demandas de la sociedad y ganar legitimidad, aumentando los recursos de poder del FA.

La propuesta política tenía como ejes principales la reactivación de la economía y la generación de un marco legal que brindara garantías al movimiento sindical y a los trabajadores, a partir de la disminución de la tasa de desempleo, el aumento del salario y el impulso de la negociación colectiva.

El plan de gobierno contó con seis líneas estratégicas: Uruguay Social, Uruguay Productivo, Uruguay Innovador, Uruguay Democrático, Uruguay Integrado y Uruguay Cultural. El componente Uruguay Productivo fue el resultado de las diversas mesas que se crearon con actores y gremios para dar respuesta a la crisis económica.

Desde la perspectiva de Uruguay Social, en la línea programática del plan de gobierno del FA, se dio relevancia a la política laboral y a la seguridad social, bajo el componente que «definía aspectos sustanciales a abordar desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [...], y principalmente consideraba dos como pilares fundamentales la puesta en marcha de los CC. de SS. y de los fueros sindicales» (Masci, 2015).

La propuesta de trabajo tuvo como objetivos reducir el desempleo, mejorar la calidad y las condiciones de trabajo, desarrollar la acción del Estado en relación con la seguridad social, fomentar la reinserción e integración de los sectores excluidos y la creación de adecuadas condiciones laborales entre empresarios y trabajadores, con la participación del Estado (*Plan por el Trabajo EP-FA*, 2004).

El componente productivo de la propuesta programática incluyó una estrategia laboral que se gestó a partir de siguientes principios: el rol del Estado como generador, orientador y articulador de las políticas económicas y laborales; la participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de las propuestas; el desarrollo de una política de empleo alineada con objetivos económicos, y la capacitación de personas en diferentes niveles (empleados y empleadores) (*Plan por el Trabajo EP-FA*, 2004).

---

avizoraba. Después de esa actividad, comenzamos a tener puntos de contacto con distintos sectores sociales afectados”. Entrevista en profundidad a Juan Castillo para este trabajo (30/10/2018). También puede verse en «Castillo reivindica la Concertación para el Crecimiento», en *La Diaria*, agosto de 2012. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/8/castillo-reivindica-la-concertacion-para-el-crecimiento/>>.

Además de estos principios, hubo dos aspectos fundamentales que resultaron del diagnóstico laboral y económico realizado por el FA para estructurar el plan para el trabajo: la precariedad laboral y los ámbitos de negociación colectiva, que se habían dejado de convocar.

Este diagnóstico permitió la definición de un plan de emergencia de empleo y salarios que incluía los siguientes programas: empleo transitorio, opción productiva e inclusión social, rebaja de aportes patronales a la seguridad social, subsidios a la creación de empleo sustentable de calidad e ingresos adecuados, recuperación de unidades productivas en dificultades, apoyos tributarios a microempresas, jubilación anticipada y la promoción de una ley de negociación colectiva para establecer el nuevo marco institucional para el desarrollo de relaciones laborales y el cambio en la PPL (Plan de gobierno «El gobierno del cambio: la transición responsable», 2004).

El FA consolidó un programa de gobierno estratégico al lograr una adecuada lectura de la coyuntura, procesar las distintas necesidades, articular a los diferentes actores sociales y políticos, y hacer confluir ideas contrapuestas en una propuesta de centro-izquierda que significó la ampliación de su base electoral.<sup>31</sup>

Durante el período de crisis económica, de manera políticamente estratégica, se impulsaron: la movilización, el activismo y la concertación, que terminan en la generación de ámbitos de diálogo y coaliciones, permitiéndole armar un plan de gobierno acorde a la coyuntura económica y política; y tener el capital social con el cual el FA ganará las elecciones en 2004, lo que le otorgó otro recurso de poder, al contar con un gobierno mayoritario con alta representatividad en el parlamento y en los gobiernos municipales.

En las elecciones de 2004 participaron ocho partidos políticos: el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Partido Independiente, el Partido Intransigente, la Unión Cívica, el Partido Laboral, el Partido de los Trabajadores y la coalición EP-FA-NM. Según cifras de la Corte Electoral, de los 2.229.611 votos obtenidos en los comicios de 2004, el EP-FA-NM obtiene 1.124.761 (51,7 %) y gana así las elecciones nacionales en primera vuelta, por primera vez en la historia política uruguaya (tabla 5.1).

---

31 Diferentes actores como por ejemplo: dirigentes y activistas políticos, referentes sindicales, académicos y representantes de diversas organizaciones sociales.

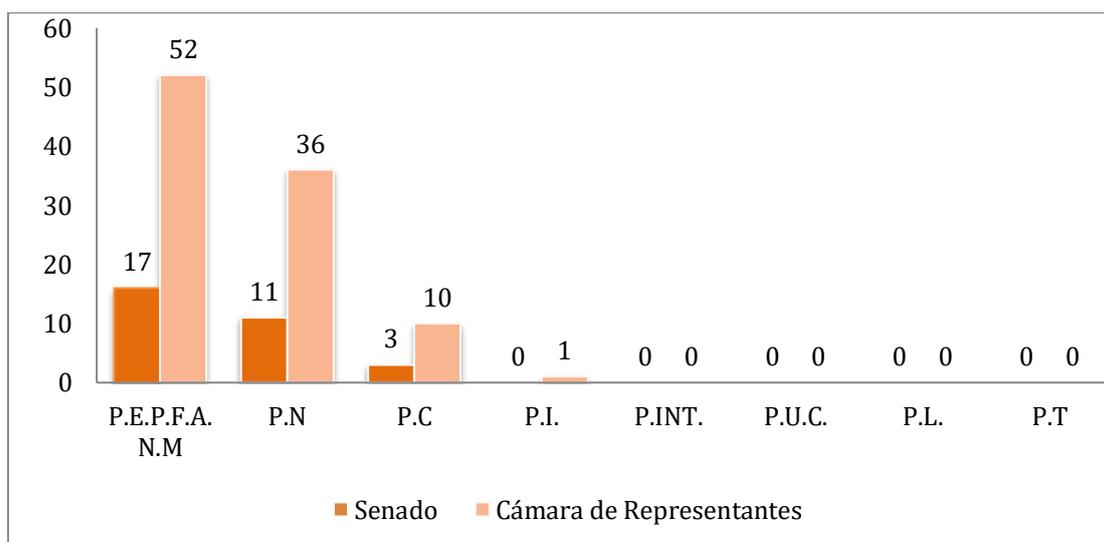
**TABLA 5.1. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EN URUGUAY, 2004**

	EP-FA-NM	PN	PC	PI	P. INT.	PUC	PL	PT	TOTAL DE VOTOS A LOS LEMAS
TOTAL	1.124.761	764.739	231.036	41.011	8.572	4.859	1.548	513	2.177.039
%	51,7	35,1	10,61	1,88	0,39	0,23	0,07	0,02	100 %

**Fuente:** elaboración propia, a partir de Botinell, Jiménez y Marius (s/f.).

En la Cámara de Senadores, la coalición liderada por el FA logra 17 bancas, y en la Cámara de Representantes, 52 diputados (ver gráfico 5.2).

**GRÁFICO 5.2. CARGOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS**



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.

El resultado de las elecciones del 2004 significó para el FA contar con mayoría parlamentaria y obtener una bancada mayoritaria, lo cual le permitió llevar adelante la PPL, con independencia de otros partidos.

En síntesis, la capacidad de acción y movilización que el FA logró capitalizar, antes y durante su primer gobierno, tiene relación directa con la transformación del sistema laboral que implementará oportunamente y los cambios en la PPL.

### 5.3. Contexto y gestión económica de la época

Aquí se abordará el enfoque del crecimiento económico y sus consecuencias sociales para presentar el contexto económico de la época como la tercera condición causal que permite explicar la repercusión de la coyuntura económica en la ampliación de los derechos sociales. El crecimiento económico es, además, una condición que facilita la extensión de los derechos sociales y la redistribución a través de políticas públicas.

El enfoque económico es una corriente que viene de la tradición politológica e interpreta los conflictos sociopolíticos como consecuencias del desarrollo económico. Esta perspectiva aborda, por un lado, la política como consecuencia —directa o indirecta— de los conflictos económicos; por otro lado, el surgimiento del Estado de bienestar, con sus diferentes tipos históricos, como resultado de la industrialización y el desarrollo económico que se dieron desde comienzos del siglo XX.

Esto lleva a que algunos autores planteen que el crecimiento económico deviene en la expansión de los sistemas de bienestar, que lógicamente podrían determinar la expansión de las políticas de protección social (Cameron, 1978, en De Armas, 2017).

En otros términos, este enfoque tiene en cuenta la política como mera consecuencia de los procesos económicos que la condicionan y, en algunas ocasiones, la determinan. Sin desconocer que el desarrollo de algunos sistemas de bienestar se basó en la industrialización y la modernización, autores como Huber y Stephens (2012) relativizan el surgimiento de los Estados de bienestar en América Latina como resultado del desarrollo económico y llaman la atención sobre las variables políticas. Dichos autores entienden que el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones trajo como consecuencia la retracción de algunos estados benefactores, y que el crecimiento económico de la región en los últimos años permitió la expansión de otros sistemas de bienestar y habilitó el surgimiento de nuevas políticas y de transferencias económicas a sectores sociales vulnerables, lo que implicó un aumento del gasto público.

Sintetizando las críticas al enfoque de los procesos económicos y las consecuencias sociales, señalan que el Estado de bienestar se basa en criterios políticos más que económicos. Dicho de otra manera, la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas y sus efectos está precedida por causas políticas más que por variables económicas como las que presentan las teorías económicas clásicas. Aun así, el enfoque de procesos económicos y sus consecuencias sociales permite analizar la repercusión de la coyuntura y las decisiones económicas en la disminución o extensión de los derechos sociales. Desde esta perspectiva, se

analiza la situación económica del país, desde la renombrada crisis regional de 2002 hasta la recuperación de la económica nacional.

El legado de la época del liberalismo económico fue el aprendizaje de cómo se debían abordar las relaciones laborales en un contexto de apertura comercial y la necesidad de participación de los empresarios y trabajadores para hacer frente a la crisis económica, que demandó escenarios de diálogo y concertación.

La crisis iniciada en 1998, y su repercusión en 2002, puso de manifiesto las debilidades del mencionado modelo económico. De acuerdo a un informe económico del IECOM, de la Universidad de la República, la situación de recesión económica por la que transitaba Uruguay en dicho año se evidenció a través de diferentes indicadores, como la caída del PIB (10,8 %), la contracción de la demanda interna, la disminución de la actividad de los sectores productivos, el aumento de la tasa de desempleo (19,8 %), el descenso del salario real (10,7 %), la aceleración de la inflación, el aumento del impuesto a las retribuciones personales, la contracción de los salarios privados (32,2 %), la disminución del ingreso real de los hogares (13,6 %), el déficit del sector público (4,2 % del PIB), el aumento de la deuda pública (90 % del PIB), la crisis bancaria y la caída de los depósitos del sistema financiero (Mordecki, 2015).

Según datos del MTSS, 75.000 trabajadores estuvieron en el seguro de desempleo durante el año 2001 y más de 500.000 en condiciones de informalidad, subocupación o precariedad (MTSS, 2013).

En 2004, la pobreza alcanzó al 40 % de la población, la informalidad del empleo llegó al 41 % y la desigualdad del ingreso —medida por el índice de Gini— se elevó a 0,46 en 2005 (Olesker, 2013).

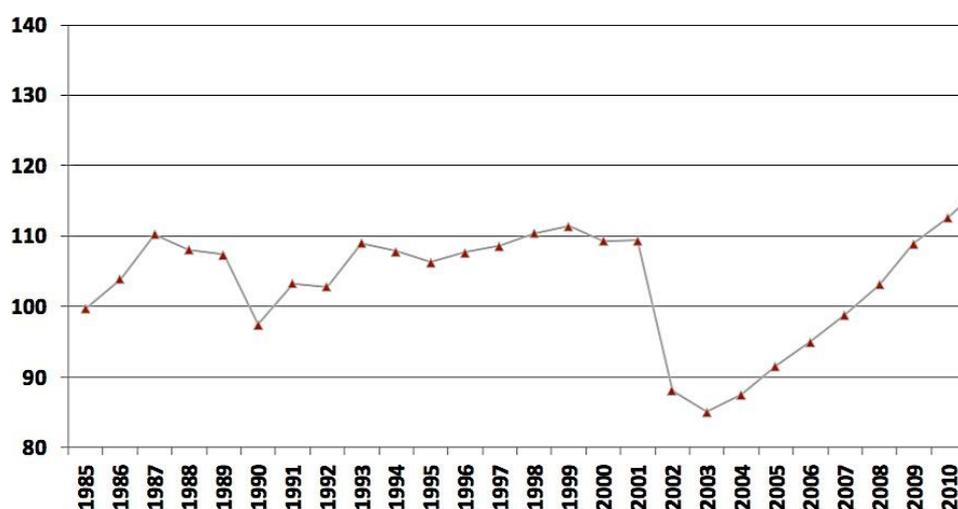
Dicha situación incidió en la creación de planes sociales de emergencia que fueron implementados por el FA, en un contexto de incipiente reactivación económica que facilitó la puesta en marcha de políticas y reformas sociales. En ese escenario, el Gobierno buscó un crecimiento sostenible de la economía, con medidas orientadas al equilibrio fiscal y salarial.

El crecimiento moderado de la economía uruguaya permitió implementar políticas económicas y sociales, y establecer las medidas necesarias para afianzar su crecimiento. A partir de 2005, la economía uruguaya alcanzó tasas elevadas de crecimiento, completando un período de doce años ininterrumpidos, con una tasa de crecimiento acumulativa anual de 5 %. El mercado de trabajo, que en su peor momento llegó a registrar una tasa de desempleo de

20,4 % (setiembre de 2002) se recuperó notablemente en los años siguientes de expansión económica, descendiendo a menos de dos dígitos (De Armas, 2017).<sup>32</sup>

Al aumento del empleo se sumó la recuperación del salario real, que acumuló un crecimiento superior al 50 % entre 2005 y 2014. El salario recuperó el poder de compra perdido en la crisis, y a diciembre de 2014 se encontraba un 17,5 % por encima del máximo nivel alcanzado previo a la crisis (Mordecki, 2015). La evolución del salario real puede observarse con claridad en un período de veinticinco años en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 5.3. EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL (1985 -2010)**



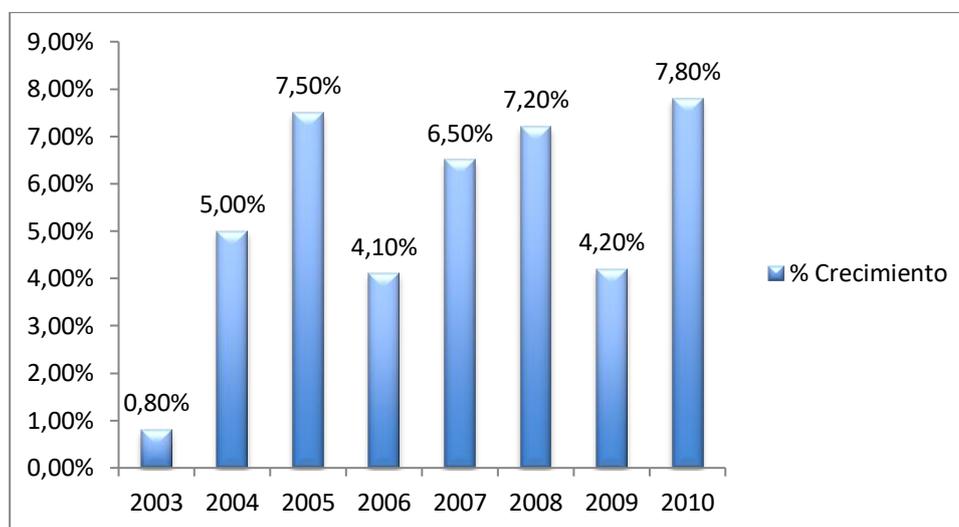
**Fuente:** elaboración propia, a partir de datos del MTSS.

La política salarial se consolidó con la instauración de los CC. de SS. y con medidas económicas orientadas a recuperar la pérdida del salario en función de la inflación esperada y real. Cabe destacar que en 2008 se incluyeron dos medidas para la recuperación salarial: por un lado, el ajuste fijo, y por otro, el aumento por desempeño del sector. En este sentido, el Gobierno puso en marcha una política integral que tuvo como objetivo recuperar la economía, al tiempo que generó las bases para un cambio en la política laboral.

<sup>32</sup> Las crisis, casi siempre, han profundizado las tensiones políticas y sociales y generando cambios institucionales; con la última crisis económica, se aceleró el camino del Frente Amplio al gobierno, lo que produjo cambios importantes en las políticas públicas. La recuperación de la crisis de 2002 fue rápida y la expansión posterior vigorosa; ayudaron los precios internacionales y la llegada de capitales, lo que se combinó con políticas macroeconómicas equilibradas, la reducción de la pobreza y de la desigualdad; y un clima sociopolítico estable, que fortaleció la credibilidad del gobierno y sus decisiones políticas.

La confluencia de medidas sociales, salariales, fiscales y laborales incidió en el crecimiento del PIB, como lo muestra el gráfico 5.4.

**GRÁFICO 5.4. CRECIMIENTO DEL PIB REAL (2003- 2010)**



**Fuente:** elaboración propia, a partir de datos del Banco Central de Uruguay.

Estas mejoras del mercado de trabajo se dieron —junto con otras políticas sociales de emergencia para atender los problemas de pobreza más extremos— en el marco de la negociación colectiva. La reinstitucionalización de los CC. de SS. y el desempeño del rol del MTSS como administrador de los conflictos permitieron garantizar las relaciones laborales, otorgándoles previsibilidad y un mayor compromiso por parte de los actores principales.

De esta forma, se lograron resultados positivos en todas las rondas de CC. de SS., en las que predominó un alto nivel de acuerdos entre Gobierno, empresarios y trabajadores, enmarcados en la legitimidad de la nueva institucionalidad laboral. La negociación colectiva tuvo efectos positivos en los niveles de empleo, en la estabilidad de las relaciones laborales, en el procesamiento de las demandas ordenadamente y en propiciar un clima adecuado para la moderación, constatado en los niveles de trabajadores amparados en los CC. de SS., que pasó de un 28 % en 2000 a un 97 % en 2005.

Un informe de la OCDE de 2018 señala que a nivel internacional, «los sistemas de negociación colectiva que coordinan los salarios en los distintos sectores suelen mostrar una menor desigualdad y mejores resultados en materia de empleo, incluso para grupos vulnerables» (OCDE, 2018).

En 2014, la Confederación Sindical Internacional, principal central sindical mundial, destacó en el informe sobre el índice global de los derechos humanos y sindicales que el marco

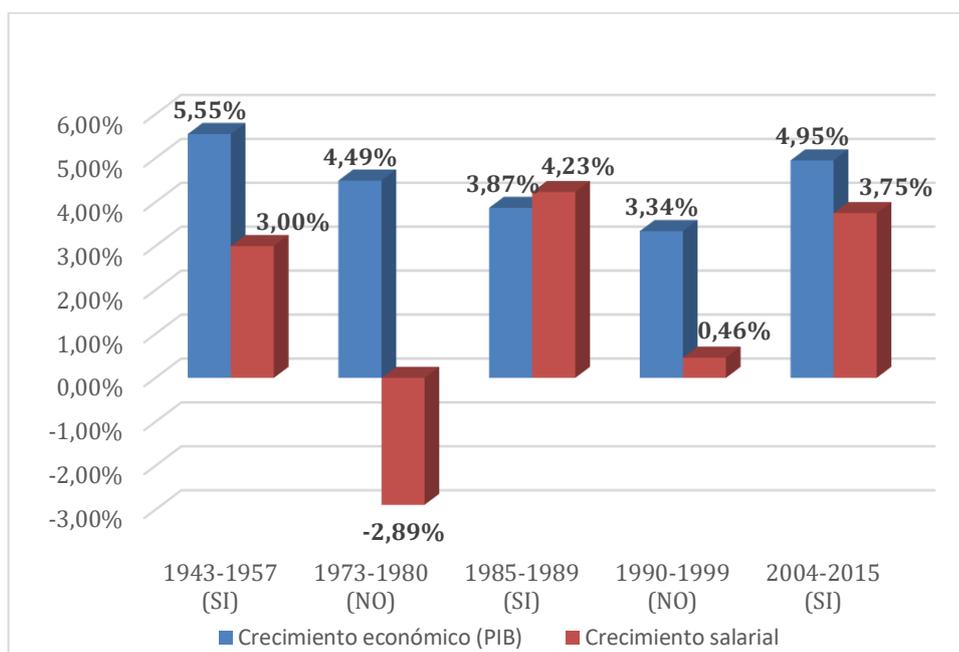
legislativo mejoró considerablemente en 2009, después de que el Gobierno introdujera la ley 18.566, de negociación colectiva para el sector privado.

La nueva legislación reorganizó las unidades administrativas y los grupos de actividad, con el objetivo de reducir la informalidad y mejorar las condiciones laborales por medio de procesos de negociación colectiva.

El tripartismo en el Uruguay, como lo establece la OIT, representó un instrumento gubernamental para buscar el diálogo social y gestionar las políticas públicas. Este espacio de concertación permitió la negociación de salarios y condiciones de trabajo, así como la administración de la seguridad social, la formación profesional y la salud laboral, entre otras políticas.

En el siguiente gráfico puede apreciarse, comparativamente, el crecimiento económico y el aumento salarial, con y sin negociación colectiva.

**GRÁFICO 5.5. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SALARIAL, CON Y SIN NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

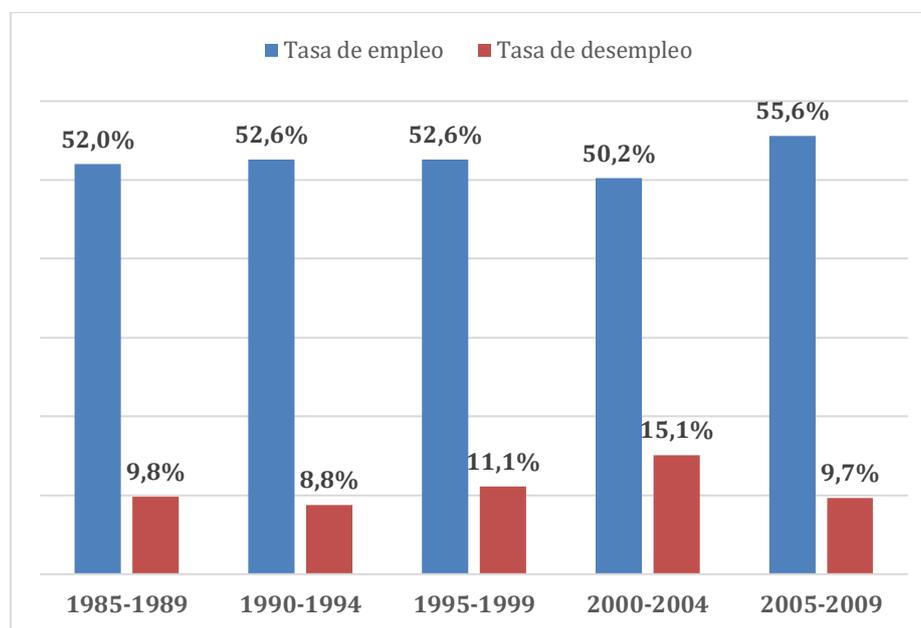


**Fuente:** presentación del MTSS ante la Cámara de Representantes de Uruguay (9.9.2019).

En el gráfico anterior puede observarse cómo en los gobiernos que hubo negociación colectiva existió una correlación entre el crecimiento económico y el crecimiento salarial. En el período de estudio, la PEA alcanzó su punto más alto en 2009, con el 63 %; la masculina llegó al 70 %, y la femenina, al 50 % (Busquets, 2013). La tasa de ocupación creció hasta el

55,6 %, y la tasa de desempleo, que en 2004 se situaba en 15,1 %, descendió y finalizó el período de gobierno en 9,7 %, como se muestra en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 5.6. OCUPADOS Y DESOCUPADOS (1985 -2009)**



**Fuente:** informe del MTSS en presentación del Gobierno de Cercaña (19.9.2019).

Al iniciar el gobierno, en el contexto poscrisis económica, el salario real había caído en promedio un 20 %, y se presentaban altos niveles de pobreza. Esta coyuntura exigió que el Gobierno realizará un plan integral y articulado entre las políticas económicas, sociales y laborales.

En síntesis, en la construcción de la PPL incidió, por un lado, la crisis económica de 2002, que demandó la creación de planes sociales de emergencia, entre otras propuestas de desarrollo productivo y laboral, y por otro, la incipiente activación económica que comenzó en 2004 y se afianzó por las medidas del Gobierno, las cuales impulsaron la puesta en marcha de las reformas sociales.

En definitiva, el crecimiento económico es una condición que facilita la extensión de los derechos sociales y la redistribución de la riqueza a través de políticas públicas. En ese contexto, el FA implementó una batería de reformas sociales, a través de políticas públicas en salud, seguridad social, relaciones laborales y régimen tributario, todas tendientes a una mejor redistribución de bienes y servicios públicos, a fin de reducir la pobreza y combatir la desigualdad.

## 6. Rastreo de procesos

En el primer capítulo se mencionó que el presente trabajo es un estudio intracaso, de tipo analítico-explicativo, que profundiza en los mecanismos causales y en la explicación del desarrollo de la política laboral en el sistema político. La técnica utilizada es el *process tracing* ((*p-t*)), o *rastreo de procesos*, un método que permite evaluar las causas de un resultado, siendo una de las herramientas más importante de inferencia causal en la investigación cualitativa y de estudios de caso (George y Bennett 2005, Collier et al.2010).

El (*p-t*) utiliza un diseño de investigación longitudinal cuyos datos consisten en una secuencia de eventos (individuales, colectivos o cambios en una arena política) representados por observaciones no estandarizadas extraídas de una sola unidad de análisis. Las ventajas del (*p-t*) es que tiene validez interna sobre validez externa; además de tener el potencial de generar explicaciones relativamente completas (Waldner, 2012). «Su aplicación significa rastrear la operación de los mecanismos causales en una situación dada y de mapear cuidadosamente las condiciones que influyen en el funcionamiento del mecanismo» (Checkel, 2005).

Las condiciones causales son las razones que explican o producen un determinado fenómeno. Los mecanismos causales son modelos analíticos que permiten conectar las causas y sus efectos, a partir de la identificación de entidades, actividades y procesos que forman parte del caso de estudio. Dos eventos están causalmente conectados entre sí, solo si existe un mecanismo que los conecta; y esta relación puede estar dada por grupos, entidades, factores del contexto, que representan «constructos teóricos coherentes y sistemáticos» (Aguirre, 2017).

En este orden de ideas, el presente trabajo busca describir el proceso causal que dio lugar a la PPL a partir del análisis de la interacción de tres condiciones causales: (CC<sub>1</sub>) el legado político de las relaciones laborales, (CC<sub>2</sub>) el uso de los recursos de poder del partido gobernante, y (CC<sub>3</sub>) el contexto y la gestión del crecimiento económico del período.

Para esta investigación, de acuerdo con la técnica (*p-t*), se establecieron tres etapas de análisis:

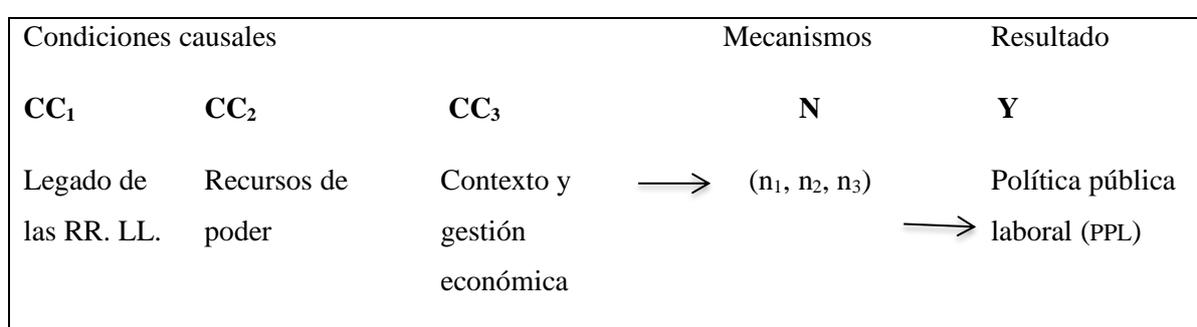
- ✓ la conceptualización de los mecanismos causales;
- ✓ la operacionalización de los mecanismos; y
- ✓ la contrastación empírica por hipótesis o condición causal.

El desarrollo de cada una de estas etapas, se presenta a continuación.

## 6.1. Conceptualización de los mecanismos causales

Con el propósito de iniciar el rastreo de procesos, el primer paso fue identificar y analizar los mecanismos por cada condición causal. Este ejercicio dio como resultado la definición de tres mecanismos causales ( $n_1$ ,  $n_2$ , y  $n_3$ ) cuya interacción representa el mecanismo general que se explica en la etapa de operacionalización. La forma esquemática como interactúan las condiciones y los mecanismos en el resultado se puede ver en el siguiente diagrama:

**DIAGRAMA 6.1. CONDICIONES CAUSALES Y MECANISMOS**



**Fuente:** elaboración propia.

### Mecanismo $n_1$

La CC<sub>1</sub> -el legado político de las relaciones laborales- da forma a la PPL, a través del mecanismo  $n_1$ , que se describe como la reactivación que realizó el Gobierno del FA del marco de derechos laborales existente, en especial la regulación estatal de las RR. LL. y los CC. de SS, políticas ausentes en los gobiernos anteriores.

La explicación de este mecanismo parte de la relación del Estado de bienestar con la política laboral que tiene cimiento en la Constitución de la República y en las primeras décadas del siglo XX, durante la etapa del primer batllismo, período en el que se dan importantes avances en el reconocimiento de derechos sociales y que tiene como base la idea de que el Estado debe buscar la protección social a partir de la redistribución de la riqueza, mediante la implementación de políticas sociales. En este sentido, la historia política y económica de Uruguay muestra una orientación al gasto público que no se detiene ni en períodos autoritarios.

La tendencia del FA hacia una ideología de corte socialdemócrata, incidió en la expansión del Estado de bienestar de la época, al priorizar la mediación estatal en la economía para garantizar los derechos de los trabajadores como sustento para el desarrollo social y económico.

Si bien el FA es un partido de izquierda, en el espectro de los partidos de América Latina se sitúa más hacia el centro del espectro político, lo cual le permitió de manera estratégica hacer

alianzas con diversos actores para procesar las demandas de los ciudadanos más perjudicados por la crisis de 2002. Esto le permitió gestionar las necesidades sociales y traducirlas en leyes y políticas públicas, generando bases sólidas para gobernar y aportar en la reconfiguración del Estado de bienestar.

El Gobierno de Tabaré Vázquez contó con el legado del Estado de bienestar, representado en bases normativas y culturales muy arraigadas en los ciudadanos, a través de la búsqueda de la ampliación de derechos y de garantías mediante políticas públicas y servicios estatales. Estos factores sirvieron de base al programa de gobierno, al paquete de reformas y a las políticas sociales que contribuyeron a expandir el Estado de bienestar uruguayo.

Las políticas que implementaron, en especial, los gobiernos anteriores —de 1990 a 2004— al primer mandato del FA generaron una estructura de relaciones laborales sin la participación ni regulación estatal, con ausencia de negociación tripartita y pérdida de valor del salario real.

En el período señalado se sucedieron tres gobiernos con perspectivas similares desde el punto de vista económico y en los cuales sobresalieron los principios liberales, ajustados a las leyes del mercado y a la desregularización salarial. Además, desde 1992, se dejaron de convocar los CC. de SS., y con una mirada promercado, los tres gobiernos de la época dejaron que empleados y empleadores negociaran por empresa, quedando de ese modo los trabajadores desprotegidos desde el punto de vista del derecho colectivo.

Esta situación hizo que los trabajadores organizados en la central sindical demandaran un cambio en la política existente para que se ampliara la protección laboral, el salario y la seguridad social. Asimismo, hubo una demanda por reactivar los CC. de SS. y fortalecer la cultura de negociación. En otras palabras, las políticas laborales de los gobiernos anteriores al FA, para muchos dirigentes del partido gobernante y del movimiento sindical, brillaron por su ausencia, lo cual trajo como consecuencia que se demandara una mayor presencia del Estado de bienestar en las relaciones laborales, con acciones que fundamentarán la PPL.

La vuelta a la democracia, con el primer gobierno del Partido Colorado, presidido por el Dr. Julio María Sanguinetti (1985-1990), significó el restablecimiento de los CC. de SS. como el escenario principal de la negociación colectiva, hasta 1992, año que se dejaron de convocar, «con excepción de tres sectores de actividad, salud, transporte y construcción, que mantuvieron alguna forma de negociación colectiva» (Masci, 2015).

La decisión del primer gobierno del FA de reactivar los CC. de SS. significó el primer impulso para el cambio en las relaciones laborales en el país y el inicio del camino hacia las

reformas jurídicas que aportaron en la construcción de la PPL.<sup>33</sup> El cambio más significativo no solo estuvo en reactivarlos, sino también en incluir al sector público, doméstico y rural en el proceso de negociación laboral.

Como se mencionó oportunamente, los CC. de SS. se restablecieron el 2 de mayo de 2005, con las organizaciones de empleadores y trabajadores que iniciaron las mesas de trabajo por medio del Consejo Superior Tripartito, que tenía como objetivo reclasificar los grupos de actividades, proyectar las modificaciones a la ley 10.449 y convocar a las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, con el objeto de determinar los criterios básicos para la instalación y funcionamiento inmediato de los CC. de SS. (decreto 105/005).

La reactivación de los CC. de SS. significó la puesta en marcha de mesas de diálogo social, cuyas premisas y acuerdos fueron insumos para la elaboración de leyes en el ámbito laboral, convirtiéndose en uno de los cimientos de la normatividad de las relaciones laborales del período.

Hasta aquí el análisis del primer mecanismo asociado a la condición causal denominada *legado político de las relaciones laborales*. Seguidamente se presenta el análisis de los elementos que se asocian a la segunda condición causal, definida como *uso de los recursos de poder*.

### **Mecanismo n<sub>2</sub>**

El mecanismo causal que explica la incidencia de la CC<sub>2</sub> -el uso de los recursos de poder del partido gobernante- en la PPL, se explica a partir de la consolidación de la alianza que realizó con el movimiento sindical y la obtención de un gobierno mayoritario.

La coalición que logra el FA con los sectores EP y NM, y su alianza con el PIT-CNT, le permite consolidar un plan de gobierno acorde con las necesidades de diferentes sectores de la sociedad uruguaya y llegar al poder en 2005.

Por otra parte, el vínculo entre el FA y el PIT-CNT, iniciada en el siglo XX, se vio reflejada en acciones de gobierno y en los resultados legislativos alcanzados, como por ejemplo, la promulgación de más de veinte leyes de corte laboral; en especial, la ley de negociación colectiva con el sector público y privado, la protección y promoción del sindicalismo con la ley de libertad sindical, la ley de regularización de las tercerizaciones y el fortalecimiento de

---

<sup>33</sup> El nuevo marco jurídico, además de las tres leyes más importantes del período: ley de libertad sindical y leyes de negociación colectiva en el sector público y privado, incluye más de veinte leyes de carácter laboral que junto con la trayectoria de las políticas de bienestar promovieron la reforma laboral.

las instituciones laborales en general, junto con la implementación de una política salarial que benefició el aumento del salario real.

Es la capacidad de movilización para reivindicar derechos y proponer mejoras lo que influyó en que el sindicalismo contará con el peso político necesario para generar una alianza con el FA, partido con el que mantuvo un vínculo ideológico que le sirvió a la central sindical como plataforma para resignificar las demandas de los trabajadores.

El liderazgo de los dirigentes del PIT-CNT surgió en los espacios de concertación, y algunas de sus reivindicaciones se trasladaron al plan de gobierno del FA, que tuvo como eje principal fortalecer el sindicalismo, garantizar los derechos de los trabajadores y mejorar las condiciones económicas en torno al empleo y al salario.

Así, el sindicalismo mantuvo una relación directa con el Gobierno —vínculo que incrementó los recursos de poder de ambas partes— y se consolidó en el desempeño del rol institucional, puesto que algunos de sus principales dirigentes que ocuparon cargos políticos —en especial, en el MTSS—, lo que les permitió promover el desarrollo de la PPL.

En cuanto a la generación de diálogos, cabe destacar dos procesos previos al primer gobierno del FA: 1) la Concertación para el Crecimiento, y 2) la coalición de partidos de izquierda y centro-izquierda, que se consolidó en la alianza entre el EP, el FA y la NM.

En la Concertación confluyeron sectores del campo y la ciudad, como la Federación Rural y el sector agropecuario e industrial, y junto con el PIT-CNT lideraron movilizaciones en diferentes ciudades capitales para crear propuestas y protestar en contra de las políticas económicas del Gobierno.

La coalición de partidos de izquierda permitió generar diálogos con miembros de la Concertación para el Crecimiento y el PIT-CNT, con el fin de estructurar un plan que diera respuesta a la recesión que presentaba Uruguay y que sirvió de insumo en la construcción del plan de gobierno de la coalición (EP-FA-NM).

La movilización social alcanzada fue significativa y representó para el FA la instancia política para procesar las demandas de diferentes sectores de la sociedad civil, legitimidad social que se vio reflejada en las urnas y, una vez en el Gobierno, en la concentración del poder de las instituciones políticas. Los diálogos que se generaron con la reinstalación de los CC. de SS. pueden interpretarse como una segunda instancia de encuentros entre las autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil, los cuales facilitaron la concreción de cambios en la política laboral.

Las demandas sociales previas a la definición electoral se canalizaron en el plan de gobierno del FA, denominado «El gobierno del cambio, la transición responsable». El plan de gobierno contaba con seis líneas estratégicas; una de ellas era el componente Uruguay Productivo, que fue el resultado de las diversas negociaciones entre gremios patronales y de trabajadores para dar respuesta a la crisis económica.

Esto último pudo evidenciarse en las diferentes reuniones convocadas por el EP-FA y la alianza con líderes de la Concertación para el Crecimiento y el PIT-CNT en las que se estructuró el Plan por el Trabajo para Uruguay; este plan tuvo como objetivos reducir el desempleo, mejorar la calidad de los empleos, mejorar la acción del Estado con relación a la cobertura global, la reinserción e integración social, y «la creación de mejores condiciones entre empresarios y trabajadores, con la participación del Estado» (*Plan por el trabajo EP-FA*, 2004).

El componente productivo del plan de gobierno incluyó una estrategia laboral que se gestó a partir de los siguientes principios: el papel del Estado como generador, orientador y articulador de las políticas económicas; la participación de la sociedad civil; el desarrollo de una política de empleo alineada a propuestas económicas y sociales globales, y la capacitación de recursos humanos (*Plan por el trabajo EP-FA*, 2004).

El Plan de Emergencia de Empleo y Salarios incluyó los siguientes programas: empleo transitorio, opción productiva e inclusión social, rebaja de aportes patronales a la seguridad social, subsidios a la creación de empleo sustentable de calidad e ingresos adecuados, recuperación de unidades productivas en dificultades, apoyos tributarios a las microempresas, jubilación anticipada y la promoción de una ley de negociación colectiva que estableció el marco institucional para el desarrollo de relaciones laborales (Plan de gobierno «El gobierno del cambio: la transición responsable», 2004).

El plan de gobierno fue el resultado de un proceso de coaliciones políticas y de diálogo con diversos sectores económicos y sociales que buscó procesar las demandas más apremiantes de la sociedad, en un contexto de insatisfacción social y crisis económica. La capacidad de generar estos espacios de encuentro le significó al FA contar con una alta legitimidad, la que se expresó en el proceso electoral del 2004. Además, consolidó la centralización y concentración del poder en diversas instituciones, como en el Parlamento, lo que le facilitó al Gobierno tramitar diversas leyes y normas de corte laboral.

Antes y durante la campaña del año electoral se impulsó —por parte de los dirigentes principales— la movilización social, el activismo político y la concertación programática, que culminaron en la implementación de ámbitos de diálogo y coaliciones, permitiéndole armar al

FA un plan de gobierno acorde a la coyuntura económica y política, y tener el capital social con el que ganaría las elecciones en 2004; esto le otorgaría un recurso importante de poder, al contar, como ya se dijo, con un gobierno mayoritario con alta representatividad en el parlamento y en los gobiernos municipales.

Según cifras de la Corte Electoral, de los 2.229.611 votos sufragados en los comicios del 2004, el EP-FA-NM obtiene 1.124.761 (el 51,7 %). En la Cámara de Senadores logra 17 bancas (un 53,3 % de los cargos), y en la Cámara de Representantes, 52 bancadas (un 52,5 % del total). El nivel de representatividad alcanzado por el FA en el período 2005-2010 facilitó la aprobación de leyes y, por ende, el cumplimiento del plan de gobierno, en relación con los postulados de su política social y laboral.

Hasta aquí el análisis de los elementos relacionados a la condición causal definida como *uso de los recursos de poder*. A continuación, se presenta el análisis de los elementos que se asocian a la tercera condición causal, denominada *contexto y gestión del crecimiento económico*.

### **Mecanismo n<sub>3</sub>**

El mecanismo causal que explica la incidencia de la CC<sub>3</sub> -el contexto y la gestión del crecimiento económico del período - parte de la crisis de 2002 cuando el FA encausó el descontento de los trabajadores en un plan de acción y gestionó el crecimiento económico para impulsar el cambio en la política laboral.

La coyuntura económica mencionada impulsó la movilización de diversos actores en torno a un conjunto de demandas que permitieran superar la situación crítica del país, y que el FA supo capitalizar mediante un papel protagónico en la construcción de una propuesta integral que diera solución a la crisis.

El resultado de estas movilizaciones sirvió de insumo al plan de gobierno del FA. Dicho plan fue un instrumento de guía y acción política para concretar las demandas de la sociedad y ganar legitimidad en la ciudadanía. La propuesta tenía como ejes principales la activación de la economía y la generación de un marco legal que brindara garantías a los trabajadores a partir de la disminución de la tasa de desempleo, el aumento del salario y el impulso de la negociación colectiva. En otras palabras, la crisis económica más importante en la primera década del siglo XXI en el Uruguay conformó un determinado contexto económico que repercutió en la gestación y posterior consolidación de la PPL.

En el segundo semestre de 2004, la economía uruguaya retomó el crecimiento; si bien fue moderado al principio, alcanzó tasas elevadas en los años siguientes, completando un

período de varios años de crecimiento ininterrumpido, con una tasa de crecimiento acumulativa anual de 5 % en el marco de la gestión de la economía del FA.

El mercado de trabajo, que en su peor momento llegó a registrar una tasa de desempleo de 20,4 % (septiembre de 2002), se recuperó notablemente en los años siguientes, logrando bajar a una tasa del 9,7 % en 2009. Al aumento del empleo se sumó la recuperación del salario real, que acumuló un crecimiento superior al 50 % entre 2005 y 2014. Además de estas mejoras en el ámbito laboral, se establecieron políticas sociales de emergencia para atender los problemas de pobreza más estructurales (Mordecki, 2015).

El crecimiento de la economía generó un ambiente favorable para la implementación de políticas laborales —que previamente habían sido negociadas con los sectores interesados—; en otras palabras, las medidas adoptadas por el gobierno y la gestión de la política económica favorecieron la implementación de las políticas sociales y laborales.

En un contexto con altos niveles de pobreza, desigualdad y precariedad salarial, el FA articuló medidas económicas y sociales a fin de implementar políticas públicas integradas, con resultados visibles en el corto plazo, para lo cual utilizó la política económica como un instrumento para generar equilibrio social.

El plan que ejecutó el Gobierno buscó producir de manera paralela equilibrios macroeconómicos, fortalecer la institucionalidad y hacer reformas en los sistemas de salud, tributario, laboral y social, todas tendientes a una mejor redistribución de bienes y servicios públicos, a fin de reducir la pobreza y combatir la desigualdad en el país.

En suma, la estrategia de articular medidas económicas, sociales y laborales, junto con la gestión que se llevó adelante desde la conducción de la política económica, permitió consolidar la política laboral del período, que equilibró el crecimiento económico con la distribución de la renta.

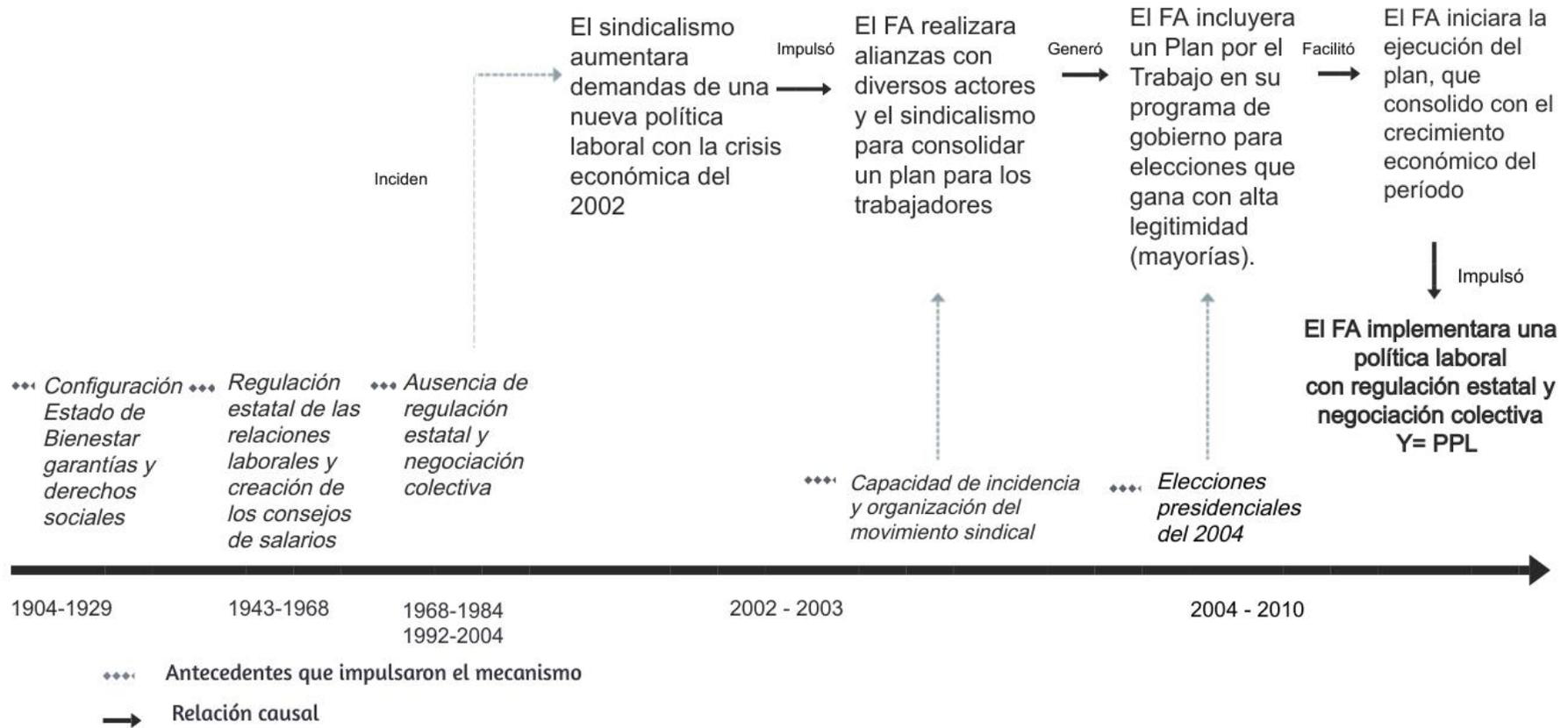
## 6.2. Operacionalización de los mecanismos

En esta etapa del rastreo se desarrolla el proceso de operacionalización del mecanismo causal en dos pasos: a) definición del mecanismo causal y b) niveles de organización de las condiciones en el sistema. En el primero se presenta el gráfico causal que permite observar la forma como se conectan los mecanismos causales de las diferentes condiciones, a través de la designación de un *verbo* apropiado que representa la fuerza causal. En el segundo paso se identifican los mecanismos de acuerdo con su tipo, al agente asociado y a su nivel en el sistema.

### a) Definición del mecanismo causal

El mecanismo causal propuesto es que el legado del Estado de Bienestar en Uruguay, en especial la regulación estatal y la creación de los consejos de salarios en 1943, y la ausencia de esta negociación tripartita en los gobiernos anteriores, le dio herramientas al FA para legitimar su propuesta de ampliación de derechos laborales. La construcción de esta iniciativa tuvo como ventana de oportunidad la crisis económica del 2002, que impulsó al Frente Amplio a encausar las consecuencias sociales de la misma y generar acuerdos con diferentes actores sociales y políticos, en especial con el movimiento sindical para generar un plan que se incluyó en el programa de gobierno de la campaña electoral del 2004. Ganar las elecciones con un gobierno mayoritario le facilitó implementar medidas, gestionar el crecimiento económico y consolidar el cambio de la política laboral con mayor regulación estatal y negociación colectiva. Este mecanismo se muestra formalizado en el siguiente diagrama.

DIAGRAMA 6.2. MECANISMO CAUSAL



Fuente: elaboración propia

En el diagrama anterior se puede observar los antecedentes que impulsaron cada elemento del mecanismo, la fuerza causal que conecta los eslabones “*la energía que mueve*” y el resultado generado. Además a manera general se puede establecer, que el mecanismo encontrado muestra como el cambio hacia una política laboral con regulación estatal y negociación tripartita en un gobierno electo, puede ser el resultado del legado del Estado de Bienestar, la presencia o ausencia de políticas en gobiernos anteriores y el marco normativo vigente; transformación que se logra concretar con coyunturas críticas que los activen y con los recursos de poder con los que el partido de gobierno cuente como contar con el apoyo de los trabajadores, un gobierno mayoritario y un contexto económico favorable.

b) Niveles de organización de las condiciones en el sistema

En este segundo paso, se precisó en qué nivel del sistema, *macro, meso o micro*, se ubica cada mecanismo causal; también se identificó el tipo de mecanismo, ya sea *contextual, relacional o cognitivo*, y el agente causal asociado a él, sea este *sistémico, asociativo o individual*.<sup>34</sup>

**TABLA 6.1. CLASIFICACIÓN DE MECANISMOS CAUSALES**

Nivel de organización	Tipo de mecanismo	Agente Causal	Ejemplos:
<b>Micro</b> Acciones propias de los elementos del sistema	<b>Cognitivo</b>	Agentes individuales	Líderes y dirigentes involucrados en la PPL
<b>Meso</b> Estructura de asociación y transacciones internas	<b>Relacional</b>	Asociativo	Conjunto de agentes y negociación laboral
<b>Macro</b> Contexto y conducta global del sistema	<b>Contextual</b>	Sistémico	Gobierno orientado al welfare

Fuente: elaboración propia basada en Tilly, 1995.

---

34 Tilly (1995), plantea que existen tres tipos de mecanismos causales: *contextuales, cognitivos y relacionales*. Los contextuales refieren a explicaciones holísticas o estructurales; los cognitivos, a explicaciones intencionales e individuales, y los relacionales, al modo de organización, a las relaciones que se establecen entre los actores y a los resultados de sus interacciones. Cabe mencionar que para este trabajo se tuvo en cuenta esta clasificación, no obstante, en la literatura se encuentra otros enfoques para categorizar los mecanismos por nivel o tipología.

En el caso del rastreo de los mecanismos que incidieron en el origen de la variable dependiente a nivel *macro*,<sup>35</sup> puede establecerse que fueron los siguientes: el contexto de configuración del Estado de bienestar, la situación política y social marcada por la crisis económica de 2002, la incidencia de las políticas laborales de gobiernos anteriores y la coyuntura electoral que favoreció a la coalición política del FA con un amplio margen, permitiéndole consolidar un gobierno mayoritario con alta legitimidad.

A nivel *meso*,<sup>36</sup> se presentaron interacciones entre diferentes actores que impulsaron la PPL, como lo fueron los diferentes diálogos sociales y coaliciones políticas que realizó el partido gobernante, antes y durante su mandato, y la alianza entre el FA y el movimiento sindical, que se caracterizó por la capacidad de negociación e influencia de la clase trabajadora en las decisiones del Gobierno para generar cambios en el marco regulador de las relaciones laborales. Las decisiones racionales y las acciones que toman los agentes causales con el fin de maximizar sus intereses se identifican a nivel *micro*.<sup>37</sup> En este sentido se pueden señalar las siguientes circunstancias: reactivar los CC. de SS. y el marco normativo, incluir un cambio de política laboral en el plan de gobierno, aprovechar el crecimiento económico para instaurar reformas estructurales y tomar decisiones públicas a fin de articular la política económica, social y laboral.

A nivel *macro*, el legado político propició la ampliación de la base de las políticas de bienestar, junto con la motivación ideológica de ampliar el Estado de bienestar de los principales agentes destacados.

---

35 *Macro*, nivel de organización que representa el contexto y conducta global del sistema: «La persistencia o crecimiento del sistema se debe a la función que ocupa en el contexto (supra sistema que lo contiene)». (Tilly, Op cit.).

36 *Meso*, nivel de organización del sistema en el que prima la mediación: «Dada la estructura de asociaciones, una entidad media la vinculación entre otras...representada en una estructura de asociación y transacciones internas». (Tilly, Op cit.).

37 *Micro*, nivel de organización del sistema en el que prima la elección racional: «Los agentes toman una decisión que busca maximizar su utilidad en base a la información disponible» y representan «acciones propias de los elementos del sistema». (Tilly, Op cit.).

A nivel *macro* y *micro* se presentaron el mayor número de mecanismos causales, contextuales y cognitivos. A nivel *meso*, el principal mecanismo es relacional, y son los vínculos entre las organizaciones destacadas. En suma, el rastreo causal permitió identificar los niveles de organización y los tipos ideales de mecanismos asociados, hasta alcanzar el análisis de los principales agentes asociados.

A nivel *meso*, la asociación del FA con diferentes organizaciones y actores de la sociedad civil le otorgó mayores recursos para la toma de decisiones y más poder político, activándose los mecanismos denominados *relacionales*, con sus pautas de organización y su lógica de interacciones internas. A partir de este escenario, mediante la implementación de diálogos sociales —que demandaron cambios en la regulación de las relaciones laborales—, se comenzó a consolidar la PPL. A nivel *micro*, se presenta la decisión política de los líderes del partido de diseñar un plan de gobierno que integrara las diferentes demandas sociales y laborales para las elecciones del 2004, la gestión del crecimiento económico y la articulación de medidas que realiza el gobierno para consolidar la PPL.

Para finalizar, cabe mencionar que la operacionalización del mecanismo presentado en este apartado fue un proceso que se perfeccionó con el tiempo, el registro de este rastreo causal se muestra en el Anexo 8.3 (para complementar lo planteado hasta aquí puede verse la tabla 8.2. mecanismos causales por nivel de organización).

### 6.3. Contrastación empírica

En este apartado se presenta la evidencia reunida para probar la presencia de los mecanismos causales y explicar el modo en que operaron para generar el nuevo marco laboral. El objetivo es analizar la forma como las condiciones causales (*input*) influyen y determinan el resultado (*output*). La validez empírica se constató a partir de la identificación de las actividades por mecanismo, y del análisis de suficiencia y necesidad de la evidencia por cada hipótesis o condición causal propuesta. La identificación de actividades y agentes causales por mecanismo permitió jerarquizar las entidades principales, aumentar la confianza en la evidencia propuesta, establecer la secuencia de acciones y fortalecer el análisis causal. Lo cual se muestra en la tabla siguiente:

**TABLA 6.2. ACTIVIDADES Y AGENTES POR MECANISMO (N<sub>1</sub>-N<sub>3</sub>)**

ACTIVIDADES	AGENTES CAUSALES	MECANISMO
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Construir un programa de gobierno con participación de la sociedad civil.</li> <li>— Impulsar los lineamientos programáticos de corte socialdemócrata.</li> <li>— Lograr acuerdos mediante negociaciones con diversos sectores políticos y sociales.</li> </ul>	FA, con la participación de diversos actores políticos y sociales.	<p>n<sub>1</sub>: El Gobierno del Frente Amplio reactivó el marco de derechos laborales adquiridos en la configuración del Estado de Bienestar en Uruguay, en especial la regularización estatal de las relaciones laborales y los consejos de salarios, y legitimó el proceso por la ausencia de estos en los gobiernos anteriores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aumentar la intervención del Estado en la economía y en la regulación de las relaciones laborales.</li> <li>— Convocar los CC. de SS.</li> </ul>	Gobierno FA	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Intermediar en los conflictos laborales y reclasificar los grupos de actividades de los CC. de SS. y proyectar las modificaciones a la ley 10.449.</li> <li>— Convocar a las organizaciones de empleadores y de los trabajadores del sector rural a un Consejo Tripartito Rural.</li> </ul>	GOBIERNO FA PE, MTSS, Consejo Superior Tripartito.	

ACTIVIDADES	AGENTES CAUSALES	MECANISMO
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Realizar, con actores políticos, sociales y económicos (gremios patronales y de trabajadores).</li> <li>— Establecer acuerdos para generar cambios en la política laboral.</li> </ul>	<p>PIT-CNT, FA y otros activistas sociales.</p>	<p>n<sub>2</sub>: El Frente Amplio consolidó alianzas con movimientos sociales y con el sindicalismo y el contar con un gobierno mayoritario le facilitó implementar nuevas medidas en el ámbito laboral.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incorporar líderes sindicales en cargos gubernamentales.</li> <li>— Construir paquetes de programas y leyes de corte laboral, para fortalecer las instituciones vinculadas.</li> <li>— Ejecutar programas y políticas públicas laborales.</li> </ul>	<p>Gobierno FA Líderes Políticos- Parlamentarios PIT-CNT</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Convocar encuentros con empresarios y principales sectores de la economía.</li> <li>— Generar propuestas para la presentación de leyes y políticas laborales.</li> </ul>	<p>FA y PIT-CNT.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Realizar coaliciones con sectores políticos afines.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incluir las propuestas negociadas con diferentes actores en el plan de gobierno.</li> <li>— Construir acuerdos acordes a los lineamientos programáticos e implementar los programas.</li> </ul>	<p>FA, con la participación de diversos actores políticos y sociales.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Negociar en busca del consenso más amplio.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Competir en elecciones por cargos a nivel nacional y departamental.</li> <li>— Ganar las elecciones nacionales y obtener mayoría parlamentaria.</li> </ul>	<p>Coalición EP-FA-NM.</p>	

ACTIVIDADES	AGENTES CAUSALES	MECANISMO
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Crear propuestas a través del componente Uruguay Productivo.</li> <li>— Concretar un plan para recuperar puestos de trabajo.</li> </ul>	<p>FA con diferentes actores de la sociedad y el PIT-CNT.</p>	<p>n<sub>3</sub>: El Frente Amplio aprovechó la crisis de 2002 para encausar el descontento de los trabajadores en un plan de acción, una vez en el poder gestionó el crecimiento económico para impulsar reformas sociales y económicas que facilitaron el cambio en la política laboral.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Realizar un plan económico para dar respuesta a la crisis y gestionar el desarrollo.</li> <li>— Implementar políticas económicas y laborales para afianzar el crecimiento económico.</li> <li>— Crear estrategias para el equilibrio macroeconómico.</li> </ul>	<p>Gobierno FA Parlamentarios</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ajustar el salario real en función de la inflación y de la recuperación salarial acordada políticamente con el PE y a nivel sectorial.</li> </ul>		

**Fuente:** elaboración propia.

La tabla anterior permite identificar las actividades para cada mecanismo causal, así como ubicar a los principales actores involucrados. La clasificación de actividades y su posterior análisis es parte de la construcción de la evidencia empírica en este rastreo de procesos.

A partir de la observación de las actividades por mecanismos causales y los principales actores involucrados, desde la mirada puesta en la ampliación del Estado de bienestar, es que se empezó a consolidar la elaboración del programa de gobierno del FA, con una marcada impronta socialdemócrata. El equipo gobernante, a fin de ejecutar su plan, comenzó la búsqueda del mayor consenso posible, moderando —en parte— el aspecto ideológico, a fin de lograr acuerdos para procesar las demandas de mayor intervención estatal mediante las políticas públicas apropiadas para ampliar la base del *welfare state*.

La ausencia de las políticas laborales de gobiernos anteriores impulsó una mayor intervención estatal, la cual se materializó con la regularización de las relaciones laborales que se llevó adelante en el período investigado. Una evidencia de esto último fue la reactivación de los CC. de SS., la cual se realizó a través de la convocatoria del PE, que estableció como acciones a seguir la redefinición de los grupos de actividad, la modificación de la ley 10.449 a las necesidades de la época y la convocatoria de las organizaciones de empleadores y de trabajadores del sector rural al denominado Consejo Tripartito Rural, con el liderazgo del MTSS.

El contexto económico de 2002 y la contienda electoral del 2004 fueron dos de los factores que motivaron a los actores señalados oportunamente a establecer acuerdos para que el FA gobernara y liderara los cambios en varios aspectos; en particular, en el sistema laboral.

Las actividades que realizaron de manera conjunta y que consolidaron su alianza fueron: impulsar la movilización social; generar diálogos con diversos actores para formular un plan de trabajo que diera respuesta a la situación económica y social; construir un paquete de programas y leyes de corte laboral orientado al fortalecimiento de las instituciones, al aumento de la protección sindical y la promoción de los derechos de los trabajadores. Por último, la asociación entre el FA y el movimiento sindical se evidenció con la participación de algunos líderes sindicales en el equipo de gobierno.

Con el propósito de dar respuesta a la crisis económica, los dirigentes y líderes políticos del FA llevaron adelante diversas actividades que coordinaron con diferentes actores de la sociedad civil. Entre otras, se destacan las siguientes: la creación de un plan de emergencia, la incorporación del componente Uruguay Productivo en el plan de gobierno y la concreción del

Plan por el Trabajo, el cual orientó la estrategia del Gobierno para definir su papel en torno al sistema laboral del país.

A partir de 2005, con la paulatina recuperación económica, el gobierno logró aumentar el salario real e implementó políticas públicas para afianzar el crecimiento. De este modo, el PE logró cierta estabilidad económica y alcanzó un equilibrio entre ampliar derechos de los trabajadores y beneficiar a los empresarios con medidas favorables a su crecimiento, lo cual le permitió tener cierto margen de maniobra para ejecutar su plan de gobierno.

El gobierno del presidente Vázquez, además de afianzar el crecimiento económico con medidas para recuperar el equilibrio macroeconómico —como se mencionó—, desarrolló una transformación en las relaciones laborales que le permitió a los trabajadores contar con beneficios en diferentes dimensiones: social, económica y jurídica. Por otra parte, cabe destacar que durante su mandato se realizaron dos reformas estructurales: la reforma tributaria y la reforma en el sistema de salud, entre otras políticas públicas.

En síntesis, el FA desarrolló diversas actividades; apoyó la movilización social y al movimiento sindical; diseñó un plan de gobierno a través del cual logró articular y ejecutar sus políticas públicas —en torno a los lineamientos programáticos del partido—, y generó alianzas con los actores destacados, las cuales le facilitaron el camino para presentar un paquete de reformas laborales y generar el consenso parlamentario para consolidar el marco normativo laboral.

El proceso de contrastación empírica continua con la ponderación de la evidencia y se complementa con la puesta a prueba de las condiciones causales. Se parte del desglose de la hipótesis general en tres hipótesis coincidentes, en las que se pondera la evidencia. El objetivo es poder testear la necesidad y suficiencia de cada mecanismo y establecer su poder inferencial.

El test parte del análisis propuesto por Beach y Pedersen (2013) -de acuerdo con Van Evera (1997), Bennett (2010) y Collier (2011)- quienes presentan cuatro tipos de pruebas para analizar la pertinencia probatoria de cada evidencia para lo cual se basan en los conceptos de *unicidad y certeza*, o *necesidad y suficiencia*.

TABLA 6.3. TEST EMPÍRICO

		Suficiencia para confirmar la causa	
		Si Unicidad Alta	No Unicidad baja
Necesidad para confirmar la causa	Si Certeza Alta	<b>Double decisive</b> Pasar: confirma (h) y elimina otras Fallar: elimina (h)	<b>Hoop</b> Pasar: afirma relevancia de (h) pero no confirma Fallar: elimina (h)
	No Certeza Baja	<b>Smoking Gun</b> Pasar: confirma hipótesis Fallar:(h) no se elimina, pero debilita parcialmente	<b>Straw in the wind</b> Pasar: afirma relevancia de (h) pero no confirma Fallar: (h) no se elimina, pero se debilita debilmente

Fuente: elaboración propia.

La *unicidad* está relacionada con la evidencia que tiene un valor único para las hipótesis que se pretenden validar (o comprobar su valor); por tanto, encontrar este tipo de evidencia fortalece nuestras hipótesis frente a otras rivales o alternativas. Por otro lado, la *certeza* remite al hallazgo de la prueba; permite evaluar en qué medida no encontrar la evidencia buscada afecta las hipótesis (Beach y Pedersen, 2013), es decir, la predicción es unívoca y la evidencia debe ser observada o la teoría falla.

Si a las dimensiones de unicidad y certeza se le agregan dos categorías —*alta* y *baja*— para complementar cada una de ellas, se obtienen cuatro resultados: *alta unicidad y certeza*, *alta unicidad y baja certeza*, *alta certeza y baja unicidad*, y *baja unicidad y certeza*. De estas cuatro combinaciones surgen como resultados cuatro tipos de pruebas metodológicas diferentes: a) *straw in the wind*, b) *hoop test*, c) *smoking gun* y d) *double decisive*.<sup>38</sup>

En el caso de que una evidencia pase satisfactoriamente la prueba *straw in the wind*, significa que aporta información relevante para comprobar la hipótesis, pero la presencia de esa evidencia, con baja certeza y unicidad, no es ni necesaria ni suficiente para confirmarla. Pasar esta prueba fortalece la hipótesis, aunque no nos permite confirmar la presencia de la

<sup>38</sup> Collier (2011) hace una sugerencia para clasificar las pruebas y plantea lo siguiente: si pasar la prueba es *necesario*, lo asocia al criterio de *certeza*; si es *suficiente*, al criterio de *unicidad*.

evidencia como explicación única y certera; fallar esta prueba debilita la hipótesis, pero no la invalida.

La prueba *hoop test* muestra que la evidencia afirma la necesidad, pero no la suficiencia de la causa, con una baja unicidad y alta certeza. Pasar la prueba fortalece la hipótesis —sin confirmarla—, y fallar la prueba supone eliminar la hipótesis.

En cambio, la prueba *smoking gun* confirma la hipótesis y es suficiente para establecer causalidad; es una prueba con alta unicidad y baja certeza, por lo cual es un criterio suficiente, pero no necesario para probarla. Pasar la prueba permite probar la hipótesis; fallar la debilita, aunque no la invalida.

Para finalizar, la prueba *double decisive* significa que la evidencia tiene alta unicidad y certeza, y la hipótesis puede, con criterios de necesidad y suficiencia, pasar la prueba, lo cual permite confirmar la hipótesis. Fallar la prueba equivale a eliminar la hipótesis.<sup>39</sup>

En la tabla 6.5 se presenta el tipo de prueba obtenido para cada una de las hipótesis coincidentes o condiciones causales, según la validez de sus manifestaciones empíricas, y de acuerdo con el tipo de datos obtenidos.

---

<sup>39</sup> En ciencias sociales es poco probable encontrar pruebas con evidencia que cumpla los criterios de unicidad y certeza, simultáneamente.

**TABLA 6.4. CONTRASTACIÓN EMPÍRICA**

HIPÓTESIS – CONDICIÓN CAUSAL	EVIDENCIA	DATOS	TIPO DE TEST
<p>HIPÓTESIS 1: EL LEGADO POLÍTICO DE LAS RELACIONES LABORALES INCIDIÓ EN EL CAMBIO DE POLÍTICA LABORAL.</p>	<p>El rol del Estado de bienestar en Uruguay incidió en la regulación y ampliación de derechos para los trabajadores.</p>	<p><i>Cuantitativos:</i></p> <p>Evolución del gasto público (gráfico 3.1)</p> <p>Participación del rubro de seguridad social en el gasto público (gráfico 3.4)</p> <p><i>Cualitativos:</i></p> <p>Entrevistas realizadas a dirigentes principales y decisores públicos.<sup>40</sup></p>	<p><i>Hoop</i></p> <p>La evidencia muestra que el legado y las normas existentes sirvieron como fundamento para el cambio de política.</p> <p>Sin embargo, la existencia de derechos y normas, aunque fueron necesarias, no son suficientes para explicar el resultado.</p>
	<p>El gobierno del FA creó leyes laborales en base a la legislación nacional e internacional existente y reactivó los CC. SS. como efecto a su no convocatoria en gobiernos anteriores.</p>	<p><i>Cualitativos:</i> Leyes (más significativas): negociación colectiva para el sector privado, negociación colectiva para el sector público y libertad sindical</p> <p>Legislación base: Constitución, Ley CC. SS de 1943, Convenios OIT, otras (marco normativo-pág.76)</p> <p>Política laboral de gobiernos entre 1992 y 2004 (legado político-pág-70)</p>	

<sup>40</sup> Se cita a continuación, como dato de fuente primaria, un fragmento de entrevista que sintetiza lo señalado por varios decisores consultados: “Creo que es innegable que cuando el FA propone algunas medidas mira hacia el pasado;... rescata las acumulaciones en términos de dispositivos de protección social que ha generado el Uruguay y su Estado desde 1920 hasta la fecha; hace ya un siglo y eso lo reincorpora, lo resignifica y lo reinterpreta en términos contemporáneos, entonces el retorno a la negociación colectiva es el reconocimiento de que la ley del 43 fue una ley pionera para América Latina y para el mundo diría también; y valorando ese instrumento como un instrumento idóneo y útil para una política de regulación del mercado laboral frente a un paradigma que sostiene la desregulación de los mercados laborales. Ahí hay un rescate de la historia, hay un legado institucional que resurgió...” Entrevista realizada a Christian Mirza (22/10/2019).

HIPÓTESIS – CONDICIÓN CAUSAL	EVIDENCIA	DATOS	TIPO DE TEST
<p>HIPÓTESIS 2: LOS RECURSOS DE PODER DEL FRENTE AMPLIO IMPULSARON EL CAMBIO DE LA POLÍTICA LABORAL.</p>	<p>El FA y PIT-CNT realizaron un acuerdo para implementar nuevas medidas de corte laboral.</p>	<p><i>Cualitativo:</i> Plan por el trabajo y plan de Gobierno (Uruguay productivo). Documento «Relacionamiento de la fuerza política, su gobierno y las organizaciones sociales» creado por comisión del Gobierno, el PIT-CNT y otros activistas (pág. 90)</p> <p><i>Cuantitativos:</i> más de 20 leyes creadas para la protección laboral y la protección sindical (ver anexo leyes más significativas)</p> <p>Aumento afiliados al PIT-CNT (pág. 88)</p>	<p><i>Hoop</i></p> <p>La alianza entre el FA y el PIT-CNT es una evidencia persuasiva, pero no la única.</p> <p>Los recursos de poder fueron necesarios, pero no suficientes para consolidar la política.</p>
	<p>El FA logró la mayoría parlamentaria necesaria para realizar cambios en el sistema laboral.</p>	<p><i>Cuantitativos:</i> Resultados electorales: 51.7% del total de votos Cámara Senadores – 53.3% Cargos Representativos (52,5%)</p>	<p><i>Hoop</i></p> <p>El tener un gobierno mayoritario es una evidencia necesaria pero no suficiente para el cambio de política laboral.</p>
<p>HIPÓTESIS 3: EL CONTEXTO ECONÓMICO Y LA GESTIÓN DEL CRECIMIENTO QUE LLEVÓ ADELANTE EL FRENTE AMPLIO FACILITÓ EL CAMBIO DE LA POLÍTICA LABORAL.</p>	<p>La crisis económica del 2002 incidió en la construcción de una propuesta productiva y laboral.</p> <p>La gestión del crecimiento económico realizada por el Gobierno permitió implementar mejoras laborales.</p>	<p><i>Cuantitativos:</i> En 2002: caída del PIB 10,8%, aumento tasa desempleo 19,8%, descenso salario real 10,7%, contracción salarios privados 32,2%, 75.000 trabajadores en seguro de desempleo, 500.000 condiciones de informalidad, que incidieron en Planes del FA (Plan por el trabajo, Plan de Emergencia, Plan de Gobierno)</p> <p>En 2005: Crecimiento PIB Real /Aumento Salario Real/Disminución Desempleados (p.99)</p> <p>Crecimiento económico y salarial con y sin negociación colectiva.</p> <p><i>Cualitativos:</i> Articulación de medidas económicas y laborales que realizó el gobierno en la coyuntura de crecimiento (pág. 94)</p>	<p><i>Hoop</i></p> <p>El contexto y la gestión económica es una condición necesaria pero no suficiente; pasa la prueba, fortalece la hipótesis, pero no la confirma.</p>

HIPÓTESIS – CONDICIÓN CAUSAL	EVIDENCIA	DATOS	TIPO DE TEST
<p>HIPÓTESIS PRINCIPAL:</p> <p><i>El cambio de política laboral que se presentó en el primer gobierno del Frente Amplio fue el resultado del legado político de las relaciones laborales, el uso de los recursos de poder, el contexto y la gestión del crecimiento económico del gobierno.</i></p>	<p>Se concretó entre el FA y el movimiento sindical un plan de ampliación de derechos para los trabajadores, tras la ausencia de regulación del Estado y la crisis económica, que logró concretarse al alcanzar el FA un gobierno mayoritario, reactivar el marco normativo y gestionar el crecimiento económico.</p>	<p><i>Cualitativo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas Laborales gobiernos entre 1992 y 2004.</li> <li>-Marco normativo de regulación estatal y ampliación de derechos laborales existente que retoma el FA.</li> <li>- Documento «Relacionamiento de la fuerza política, su gobierno y las organizaciones sociales» creado por comisión del Gobierno, el PIT-CNT y otros activistas.</li> <li>- Plan por el Trabajo/ Componente Uruguay Productivo.</li> <li>- Leyes laborales aprobadas/ Fortalecimiento MTSS/ participación del movimiento sindical en cargos estatales.</li> </ul> <p><i>Cuantitativo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultado elecciones de 2004.</li> <li>- Crecimiento del PIB y del salario real.</li> <li>- Instalación CC. de SS. y acuerdos alcanzados (pág. 33).</li> <li>- Tasa de negociación colectiva (pág. 34).</li> </ul>	<p><i>Smoking gun</i></p> <p>Las pruebas empíricas permiten validar la interacción entre las condiciones causales, que juntas son suficientes y permiten confirmar la hipótesis, aunque pueden existir otras explicaciones del resultado.</p>

El test de evidencia muestra que las condiciones causales son necesarias, pero no suficientes por sí mismas para generar el cambio de política laboral. Se requiere de la interacción de las tres condiciones para lograr explicar el resultado, lo que valida la confianza en la hipótesis inicial. Con este análisis sobre el tipo de evidencia puede establecerse que las condiciones causales al testearlas mediante la prueba *hoop*, afirman la necesidad, pero no la suficiencia de la causa, al ser condiciones necesarias, aunque no suficientes por sí mismas para demostrar el resultado.

Respecto a la hipótesis principal al testearla mediante la prueba *smoking gun* afirma la suficiencia -con alta unicidad y baja certeza- para establecer causalidad y confirmarla. Es un criterio suficiente pero no necesario para explicar el resultado. Dicho de otro modo, se comprueba el argumento según el cual la PPL fue el resultado de la interacción de las tres hipótesis coincidentes. La coincidencia de las tres logra explicar el nuevo rumbo en la política laboral, siendo la hipótesis principal suficiente, pero no necesariamente la única explicación, puesto que en ciencias sociales es poco probable encontrar pruebas o hipótesis que sean necesarias y suficientes simultáneamente.

—oo0oo—

## 7. Conclusiones

Analizar y explicar desde la perspectiva politológica, los factores que fueron determinantes para la concreción de la política laboral, del primer gobierno del FA en el Uruguay, constituyó el principal propósito de esta investigación. La revisión de las principales corrientes teóricas sobre el desarrollo de los Estados de bienestar y el diseño de las políticas públicas permitieron delinear las condiciones causales que incidieron en la PPL.<sup>41</sup>

Con el *enfoque estadocéntrico*, se estudió la primera condición causal, *el legado político de las relaciones laborales*, como una forma de interacción entre los elementos histórico-políticos del sistema, la estructura institucional y la acción gubernamental. Dicho vínculo dio lugar a un escenario de innovación del marco jurídico, con el desarrollo de más de veinte leyes laborales de las que se destacan: la ley de libertad sindical y las leyes de negociación colectiva en el sector público y privado, que junto con la trayectoria de las políticas de bienestar promovieron la reforma laboral y el mejoramiento de los programas sociales.

A lo anterior, se sumaron las demandas de las bases sindicales que desempeñaron un rol fundamental en la construcción de políticas de seguridad social y protección laboral; este nivel de incidencia según el *enfoque de teoría de poder de los grupos* sólo es posible de acuerdo con el nivel de organización, movilización y la acción política de la central sindical, y al grado en que la dirigencia política incorporó sus demandas. Es así como a través de este enfoque se planteó la segunda condición causal, *los recursos de poder del partido gobernante*, que facilitó al Gobierno consolidar la PPL.

El enfoque de *los procesos económicos y las consecuencias sociales*, tiene relación con la tercera condición causal, *el contexto y la gestión económica de la época*, que permitió explicar cómo la coyuntura económica repercutió en la puesta en marcha de la reforma laboral.

En el trabajo se presentaron las condiciones causales como lo define el modelo metodológico, como las razones que explican o producen un determinado resultado o fenómeno. Y los mecanismos causales como los modelos analíticos que permiten conectar las causas y sus efectos.

En este sentido, en el caso de estudio se identificó un gran mecanismo causal: *el legado del Estado de Bienestar en Uruguay, en especial la regulación estatal y la creación de los*

---

<sup>41</sup> La PPL refiere en sentido amplio, a la presencia del Estado, puesta de manifiesto mediante el ejercicio del Gobierno y la toma de decisiones públicas. Y en sentido estricto, a las principales leyes que dieron lugar a un cambio en el marco jurídico de las relaciones laborales, a la negociación colectiva y a los CC. de SS. junto con las acciones de los actores principales.

*consejos de salarios en 1943, y la ausencia de esta negociación tripartita en los gobiernos anteriores, le dio herramientas al Frente Amplio para legitimar -ante la ciudadanía- su propuesta de ampliación de derechos laborales. La construcción de esta iniciativa tuvo como marco contextual la crisis económica del 2002, que impulsó al Frente Amplio a encausar las consecuencias sociales de la misma y generar acuerdos con diferentes actores sociales y políticos, en especial con el movimiento sindical para generar un plan que se incluyó en el programa de gobierno de la campaña electoral del 2004. Ganar las elecciones con un gobierno mayoritario le facilitó al Frente Amplio, implementar medidas, gestionar el crecimiento económico y consolidar el cambio de la política laboral.*

Con el objetivo de analizar el mencionado mecanismo que dio como resultado el cambio de la política laboral se presentaron cada una de las condiciones causales de la hipótesis principal como tres hipótesis coincidentes. Estas hipótesis son independientes entre sí, la validez de una no condiciona ni corrobora la otra y pueden contribuir a la vez (conjuntamente) a explicar el fenómeno de estudio.

En síntesis, se partió de los tres enfoques teóricos mencionados, para definir las condiciones causales. La forma en que estas condiciones interactuaron se explicó a través del método *process tracing*; con el ((*p-t*)) se analizó la hipótesis principal a partir de tres hipótesis rivales que en este trabajo se presentaron como coincidentes, ya que no hacían predicciones divergentes del resultado y la evidencia a favor de una no refutaba la otra (Zaks, 2017).

La validez empírica se contrastó a partir de la identificación de las actividades por mecanismo, y del análisis de suficiencia y necesidad de la evidencia por cada hipótesis o condición causal propuesta. La identificación de actividades y agentes causales por mecanismo permitió jerarquizar las entidades principales, aumentar la confianza en la evidencia propuesta, establecer la secuencia de acciones y fortalecer el análisis causal.

El proceso de contrastación empírica continuó con la ponderación de la evidencia y se complementó con la puesta a prueba de las condiciones causales. El objetivo fue poder testear la necesidad y suficiencia de cada mecanismo y establecer su poder inferencial.

Respecto a la hipótesis principal al testearla mediante la prueba *smoking gun* se afirmó la suficiencia -con alta unicidad y baja certeza- para establecer causalidad y confirmarla.

Es un criterio suficiente pero no necesario para explicar el resultado; y comprueba el argumento según el cual la PPL fue el resultado de la interacción de las tres hipótesis coincidentes.

En suma, mediante la metodología (*p-t*) se analizó el proceso causal que produjo el

cambio de política laboral, el rastreo permitió identificar el mecanismo causal, encontrar la evidencia y aumentar la confianza en la hipótesis principal. Las condiciones causales -que se presentaron como hipótesis coincidentes- por sí solas (independientes) eran necesarias, pero no suficientes, sin embargo, la interacción de las tres hipótesis logra explicar el nuevo rumbo en la política laboral, siendo la hipótesis principal suficiente.

Puesto que en ciencias sociales es poco probable encontrar pruebas o hipótesis que sean necesarias y suficientes simultáneamente, la explicación presentada no necesariamente es la única explicación.

En otras palabras, en el primer gobierno frenteamplista se procesó un cambio significativo en la política laboral que tuvo relación con el legado político de las relaciones laborales, los recursos de poder del partido gobernante y la gestión de la coyuntura económica del período.

Esta transformación se caracterizó por estar integrada a la política económica y a reformas estructurales, como la del sistema tributario y la del sistema de salud.

La ejecución de la política laboral contó con el rol activo del Gobierno en cuanto al fortalecimiento institucional y la producción de un alto número de leyes para la protección del trabajador y el movimiento sindical.

Estos cambios significaron una variación en indicadores como la evolución del salario real, y los acuerdos logrados en negociaciones laborales.

Después de la reinstalación de los CC. de SS. y la legislación aprobada en el campo laboral, la tasa de negociación colectiva —según datos de la OIT— alcanzó en 2013 a 98 %, una cobertura casi universal de los trabajadores que ubica a Uruguay entre los países con registros más altos en la materia.

La PPL equilibró las relaciones de poder entre los principales actores del vínculo capital-trabajo, haciendo más equitativas las relaciones entre empleados y empleadores; después de más de una docena años de ausencia de ámbitos de negociación tripartita, se desarrolló una amplia legislación a favor de los derechos de los trabajadores; en ese momento histórico se dio un giro a la política laboral heredada de los gobiernos liberales de los noventa: de la ausencia del Estado en la regulación de las relaciones laborales se transitó hacia otro escenario, en el que el Gobierno activó la negociación colectiva, promovió la representatividad sindical, amplió los derechos de los trabajadores y recuperó el salario real perdido.

De este modo, el FA marcó un cambio significativo en la vida laboral que tuvo tres características fundamentales:

- ✚ el Estado adoptó un rol activo al fomentar el tripartismo y la negociación colectiva;
- ✚ se dictaron las primeras normas en materia de derecho colectivo del trabajo, y
- ✚ se aprobaron normas protectoras para el trabajador individual.<sup>42</sup>

La PPL significó una reforma liderada por un partido de coalición que construyó una legislación laboral en base al legado de las experiencias políticas, económicas y normativas, que logró consolidar por los recursos de poder que canalizó y por la respuesta que dio a una coyuntura económica particular del país.

La investigación deja -como aporte teórico y empírico- lo que la evidencia muestra: lo institucional es importante, y los recursos políticos son fundamentales para realizar los cambios en las políticas públicas. Sin embargo, esta combinación de factores -como legados y recursos- requiere de una coyuntura económica favorable, para tomar decisiones institucionales y ampliar la base del sistema de bienestar.

Dicho de otro modo, no son sólo las leyes del pasado las que dan lugar a una nueva política, no alcanza con ganar las elecciones y llegar al poder, ni que exista un crecimiento económico en el país, es la confluencia de todos estos elementos, junto con la voluntad política del Gobierno -fiel a su programa electoral- en un modelo dinámico, dónde se combinan todos los factores políticos señalados.

---

<sup>42</sup> La articulación de las políticas salariales, fiscales y laborales puede observarse a través de la evolución de los indicadores económicos y sociales. Así, al cierre del primer gobierno progresista, además de la recuperación del salario real, la PEA alcanzó su punto más alto, con el 63,1 % (la masculina llegó al 70 %, y la femenina, al 50 %). El empleo comenzó a crecer a partir de 2006, después de haber estado estancado el año anterior, puesto que la reactivación de sectores claves como la construcción y el comercio, no fue suficiente para el crecimiento del empleo. Además, los aumentos de los salarios mínimos operaron como un freno a la generación de empleo y generaron incertidumbre en el ámbito empresarial. A pesar de que dichos factores tuvieron su influencia en las decisiones de los empleadores, los diversos sectores de la economía continuaron creciendo y el empleo aumentó, y por consiguiente, el desempleo continuó en descenso hasta llegar en 2009 al 6,4 %, la tasa más baja registrada en el periodo, que contrasta con la tasa de desempleo, que en 2003 se situaba en 16,9 %.<sup>42</sup> Como se mencionó, luego de un 2005 con el empleo estancado, la tasa de ocupación empezó a crecer y, por consiguiente, el desempleo disminuyó, el poder de compra aumentó en todas las ramas de actividad y el salario real promedio aumentó un 25 % en el periodo; además, el coeficiente de Gini —principal indicador de la concentración del ingreso— pasó de 0,45 en 2004 a 0,38 en 2013, lo que permite apreciar el resultado de las políticas sociales. En este sentido, Uruguay forma parte del 10 % de países en los cuales disminuyó más dicho coeficiente en los periodos 2005-2009 y 2010-2013 (Olesker, 2013).

Finalmente, el trabajo aporta elementos que evidencian un nuevo equilibrio de poder entre empresarios y trabajadores; no obstante, la tensión entre capital y trabajo continuará y deberá adecuarse a los futuros desafíos, buscando un equilibrio mayor de poderes y una madurez del sistema laboral que trascienda los gobiernos de turno.

## 8. Anexos

### 8.1. Principales leyes consultadas

N.º	FECHA	LEY	ENLACE WEB
17.940	2.1.2006	Libertad sindical; normas para su protección	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/Ley_Nro.17940">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/Ley_Nro.17940</a>
17.963	19.5.2006	Deudores BPS; facilidades	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyNro.17963">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyNro.17963</a>
18.033	13.10.2006	Preso y perseguido político o sindical	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18033">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18033</a>
18.065	27.11.2006	Trabajador servicio doméstico	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/LeyNro.18065">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/LeyNro.18065</a>
18.091	27.12.2006	Prescripción de créditos laborales	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/LeyNro.18091">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/LeyNro.18091</a>
18.094	9.1.2007	Discapacitado; Ingreso a organismos del Estado	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18094">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18094</a>
18.098	12.1.2007	Organismos Estado; retribución trabajadores tercerizados	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18098">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18098</a>
18.099	24.1.2007	Derechos de los trabajadores ante procesos de descentralización	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18099">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18099</a>
18.139	15.6.2007	Pago de salarios y jubilaciones [...] por instituciones de intermediación financiera	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18139">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18139</a>
18.240	27.12.2007	Programa Uruguay Trabaja	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18240">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18240</a>

18.251	6.1.2008	Tercerización empresarial; responsabilidad	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18251">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18251</a> ⟩
18.345	11.9.2008	Licencias especiales	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18345">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18345</a> ⟩
18.384	17.10.2008	Artistas y oficios conexos	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18384">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18384</a> ⟩
18.395	24.10.2008	Beneficios jubilatorios	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18395">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18395</a> ⟩
18.396	24.10.2008	Caja de jubilaciones y pensiones bancarias	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18396">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18396</a> ⟩
18.399	24.10.2008	Seguro de desempleo; modificación	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18399">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18399</a> ⟩
18.406	24.10.2008	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18406">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18406</a> ⟩
18.441	24.12.2008	Jornada laboral y régimen de descanso en el sector rural	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18441">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18441</a> ⟩
18.508	26.6.2009	Negociación colectiva [...] en el sector público.	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18508">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18508</a> ⟩
18.566	11.9.2009	Sistema de negociación colectiva (priv.)	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18566">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18566</a> ⟩
18.572	13.9.2009	Abreviación de los procesos laborales	⟨ <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ley Nro.18572">https://parlamento.gub.uy/ documentosyleyes/ley Nro.18572</a> ⟩

—oo0oo—

## 8.2. Process tracing y tipos de rastreo de procesos

El process tracing ((*p-t*)) es un método que se utiliza en ciencias sociales con el objetivo de hacer inferencias sobre la presencia o ausencia de mecanismos causales dentro de un caso. Los mecanismos causales son una serie de condiciones y eventos que a lo largo del tiempo van generando un resultado; muestran cómo suceden las cosas, por ejemplo: cómo permanecen o cambian las políticas públicas.

Este método representa una herramienta analítica de metodología cualitativa, que apunta a estudios de caso en profundidad al permitir realizar una «investigación longitudinal cuyos datos consisten en una secuencia de eventos (individuales, colectivos, o cambios de un estado) representados por observaciones no estandarizadas extraídas de una sola unidad de análisis.

El process tracing tiene validez interna sobre validez externa; a cambio de su restricción en general, tiene el potencial de generar explicaciones relativamente completas» (Waldner, 2012). Con el (*p-t*) se estudian las causas de efectos conocidos y se conecta el proceso de acontecimientos del pasado.

Cuando se implementa, se desarrollan teorías con complejidad causal o multicausalidad, y se realizan descripciones detalladas para dar respuesta a por qué sucedió el evento de estudio, o cómo es que un conjunto de causas se fue agrupando para generar el resultado.

La técnica de análisis cualitativo del rastreo de procesos permite el estudio de teorías causales que no siempre son excluyentes entre sí; las mismas pueden ser coincidentes, congruentes o inclusivas. En ocasiones se asume que las hipótesis rivales son en general mutuamente excluyentes, lo que no solo puede llevar a una teorización limitada sino también a forzar la importancia de una explicación sobre otras, por lo que se hace pertinente, en especial en las ciencias sociales, partir de la idea que las teorías rivales pueden ser de diferentes tipos como se especifica en el siguiente cuadro:

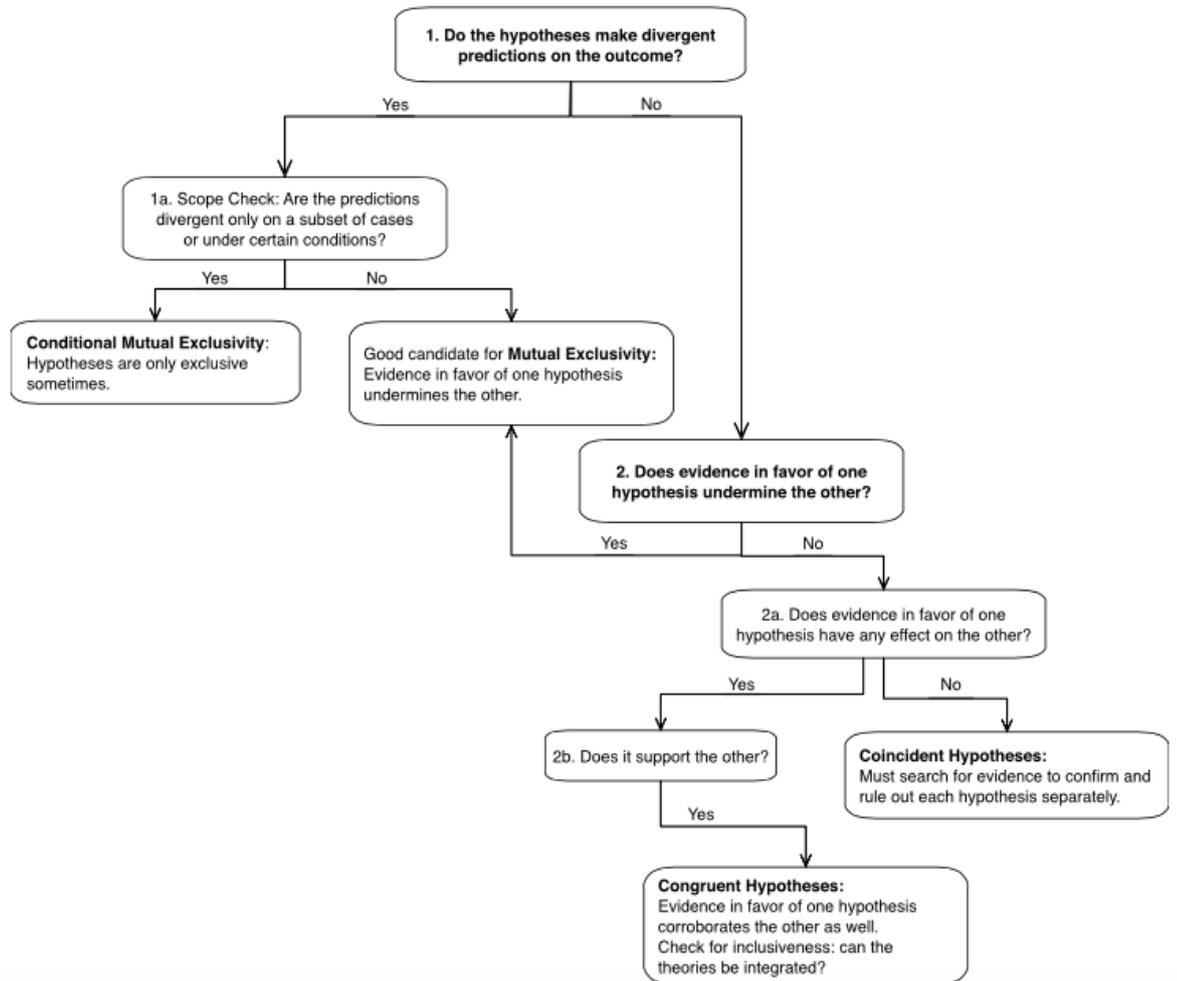
**TABLA 8.1. TIPOS DE HIPÓTESIS**

Relación	Descripción
<b>Mutuamente excluyentes</b>	Las hipótesis son completamente disociadas. Corroborar una implica no corroborar la otra. El resultado mutuamente excluyente ocurre cuando dos teorías hacen predicciones divergentes sobre el resultado. La evidencia mutuamente excluyente ocurre cuando una teoría implica evidencia, que no confirma la otra teoría explicativa contrapuesta.
<b>Coincidentes</b>	Las hipótesis son independientes una de la otra. La validez de una no condiciona ni corrobora a la otra. Ambas pueden contribuir al fenómeno, o una puede contribuir al fenómeno mientras la otra no.
<b>Congruentes</b>	Las hipótesis son similares en el tipo de evidencia que requieren o incluso pueden trabajar juntas en producir el resultado. Corroborar una de ellas contribuye simultáneamente a darle soporte a la otra.
<b>Inclusiva</b>	Las hipótesis inclusivas son un caso especial de congruencia, en donde la evidencia revela que una hipótesis es la extensión de una teoría alternativa que originalmente fue propuesta como rival.

Fuente: Zaks (2017)

Para establecer el tipo de hipótesis de la investigación se tuvo en cuenta el marco para diseñar teorías y evaluar evidencia (Relationships Among Rivals –RAR-) propuesto por Sherry Zaks. Al aplicar el test a las hipótesis propuestas se pudo determinar que eran coincidentes, debido a que no hacen predicciones divergentes del resultado y la evidencia a favor de una no refuta la otra. La relación entre las hipótesis rivales puede apreciarse en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 8.1. RELACIÓN ENTRE HIPÓTESIS RIVALES

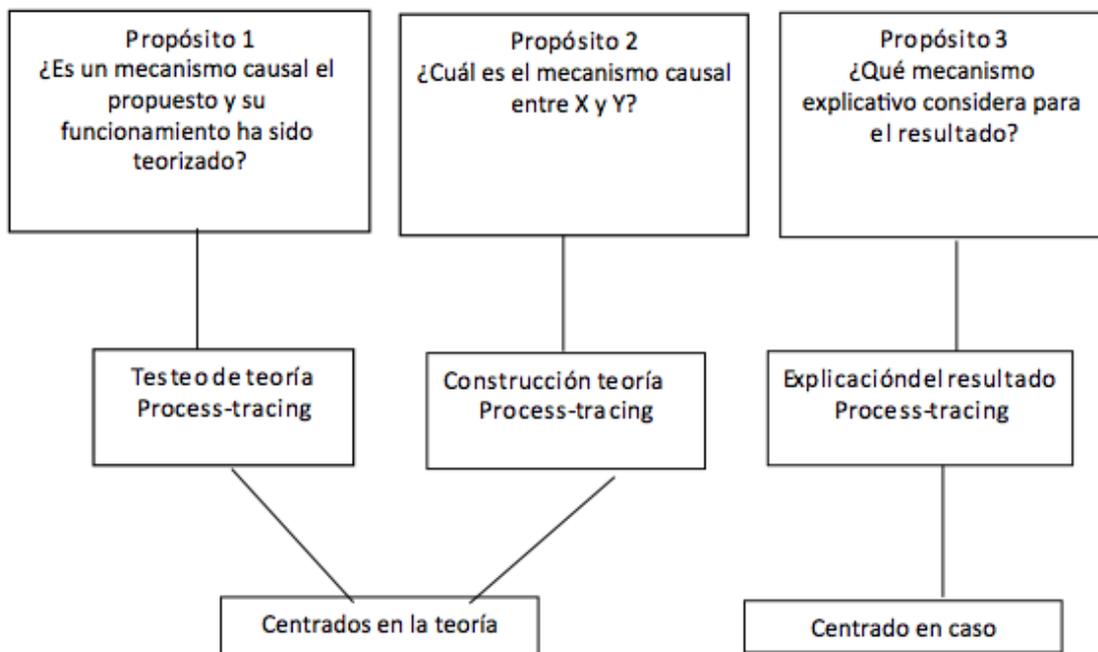


Otro aspecto fundamental de esta metodología es que resalta la calidad y el peso empírico de la evidencia, ya que permite contestar la pregunta sobre qué evidencia se debe encontrar para entender más sobre la relación entre un conjunto de causas y un efecto. Se trata por tanto de identificar aquellas observaciones que dan cuenta del contexto o el mecanismo causal que alimentan la inferencia (Collier, Brady y Seawright, 2010).

Es así como para evaluar predicciones de teoría se realiza los test de process tracing, que permiten establecer si la evidencia logra definir si son *ciertas* y *únicas* las hipótesis; una predicción *cierta* es un pronóstico inequívoco y una predicción *única* es un pronóstico que no puede ser hecho por ninguna otra teoría. La aplicación de estas “pruebas” (Straw-in the-Wind, Hoop, Smoking-Gun y Double-Decisive) buscan confirmar o refutar las hipótesis planteadas, definir si son necesarias y suficientes (Collier, 2011). Estas pruebas fueron aplicadas a la hipótesis principal y las hipótesis rivales que este trabajo plantea como coincidentes, se profundizan en el capítulo seis sobre el rastreo del proceso.

Por otro lado, se pueden identificar **tres tipos de rastreo de procesos** según su objetivo analítico, que pueden ser: testear teoría o teorías, construir teoría, o analizar un caso. En el primero, la pregunta es si el mecanismo causal que identifica la teoría está presente en el caso y está teorizado. En el segundo tipo el propósito es entender cuáles son los mecanismos causales que existen entre X y Y, seleccionando un caso típico promedio y explicándolo a la luz de una nueva teoría. Por último, está el tipo elegido para este trabajo: enfocado en un caso, en el que se busca explicar el resultado final de un evento histórico relevante y responder a la pregunta de cuál mecanismo causal explica el resultado.

**DIAGRAMA 8.2. TIPOS DE PROCESS TRACING**



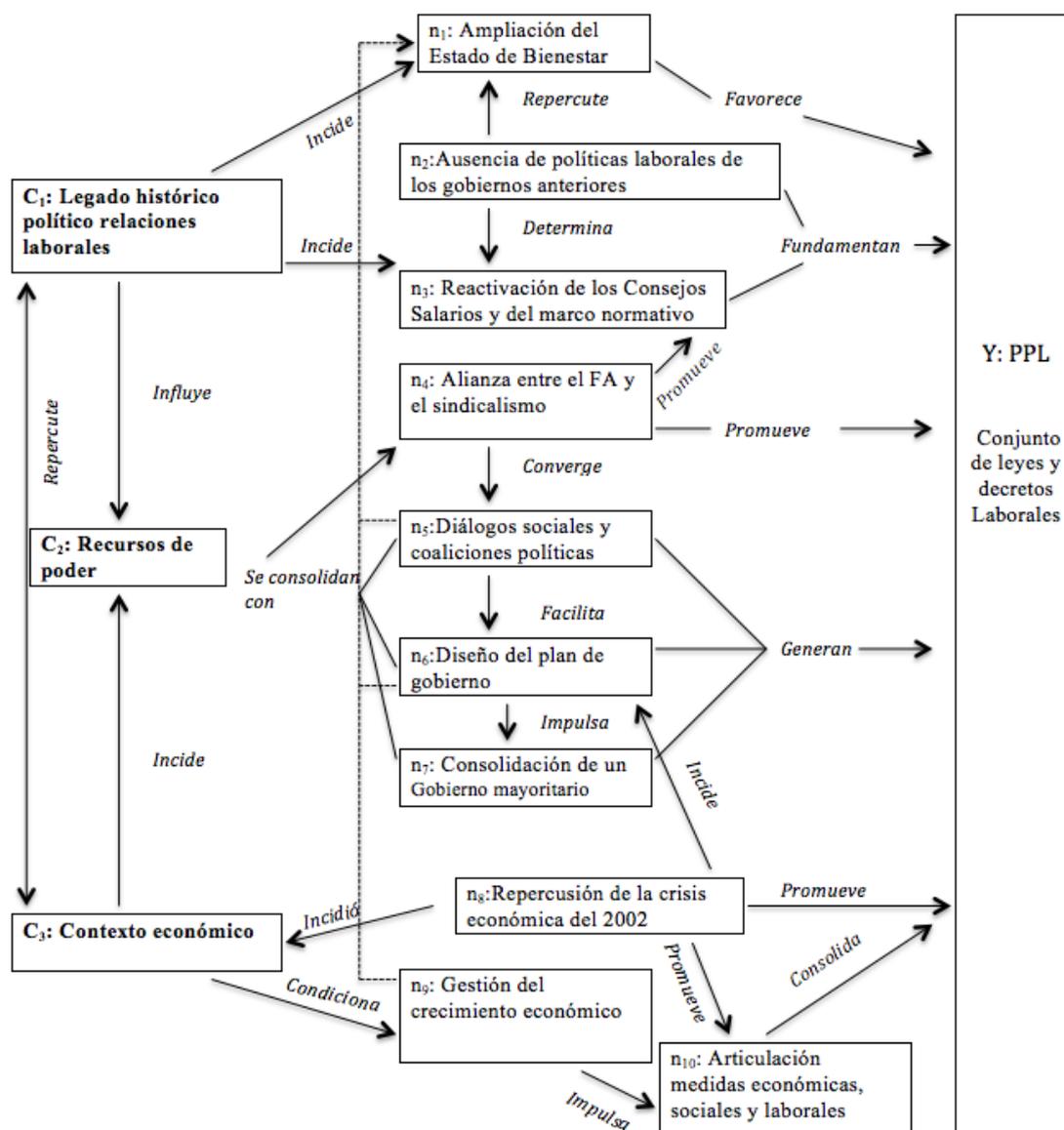
Beach & Pedersen (2013 & 2016)

En síntesis: la investigación tuvo como objetivo explicar las causas que incidieron en el cambio de política laboral en el período 2005-2010 en Uruguay, es decir, se trató de identificar el mecanismo causal que explica el resultado específico de la PPL. La explicación contiene todos los aspectos del *outcome* y los elementos del *input* que definieron el “mecanismo causal”. En el marco del (*p-t*), se realizaron inferencias descriptivas y causales a partir de la observación de procesos que luego se testearon y se contrastaron con el trabajo de campo. El análisis de las piezas de evidencia, realizado mediante los tests de *process tracing*, permitió explicar el argumento sobre el cambio de política laboral.

### 8.3. Memoria del rastreo de procesos

El mecanismo causal propuesto en el capítulo seis, tuvo como antecedente el análisis detallado de los mecanismos por condición causal<sup>43</sup>; su interacción con las variables y efectos en el resultado, el nivel de organización de las variables, y el detalle de las actividades que sirvieron como evidencia. El laborioso proceso de construcción de las piezas de evidencia, se muestra a continuación a través de los siguientes diagramas y tablas:

**DIAGRAMA 8.3. INTERACCIÓN DE VARIABLES CON MECANISMOS Y EFECTOS EN EL SISTEMA**



**Fuente:** elaboración propia.

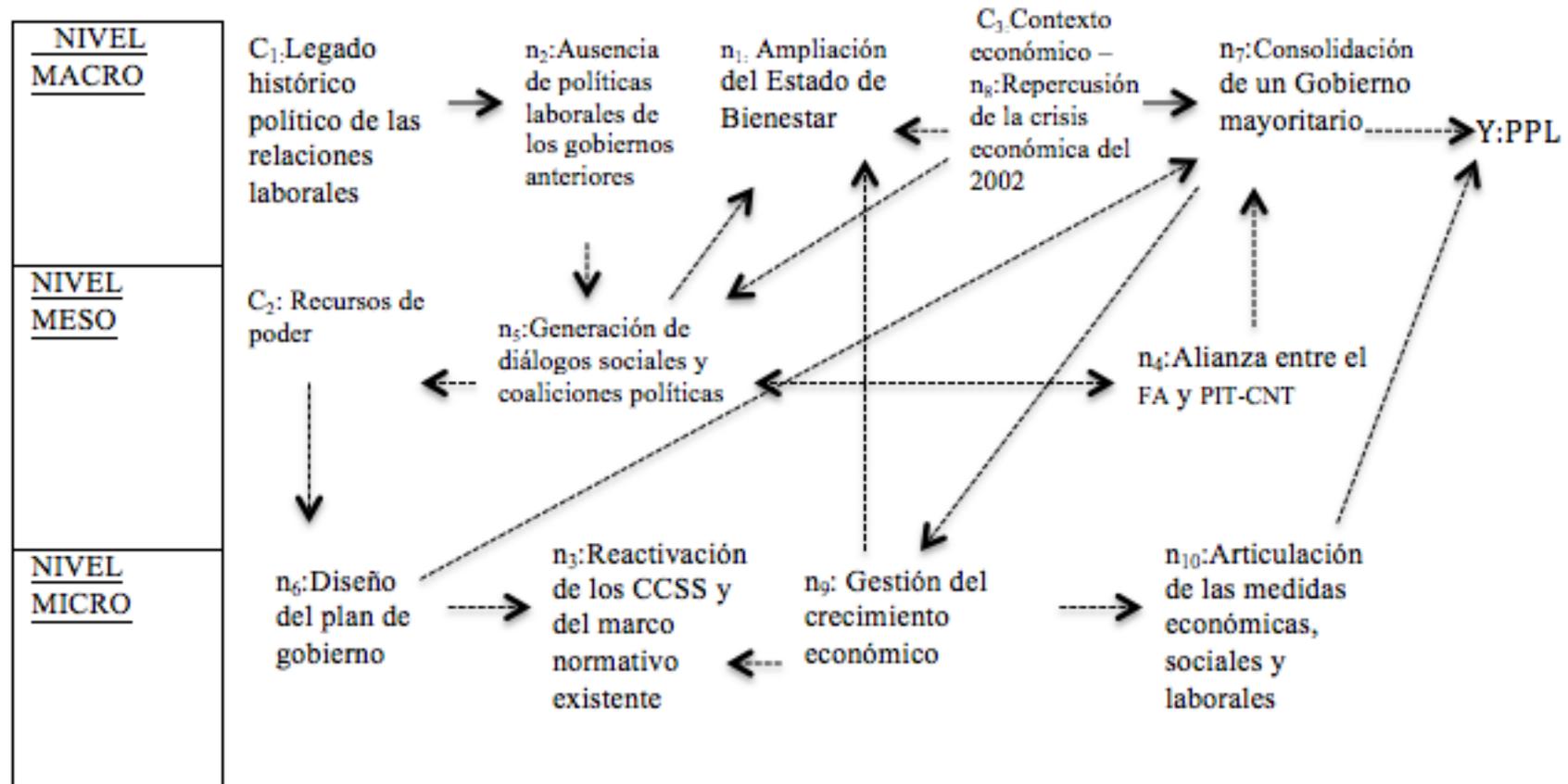
<sup>43</sup> En una primera etapa de análisis, se identificaron diez mecanismos causales (n<sub>1</sub>-n<sub>10</sub>) que con el perfeccionamiento del método se pudieron reagrupar en un único mecanismo por condición causal.

**TABLA 8.2. MECANISMOS CAUSALES POR NIVEL DE ORGANIZACIÓN**

NIVEL DE ORGANIZACIÓN	TIPO DE MECANISMO	AGENTE CAUSAL
MACRO	<p><i>Contextual.</i> Conducta global del sistema: (n<sub>1</sub>) ampliación del Estado de bienestar; (n<sub>2</sub>) incidencia de las políticas laborales de gobiernos anteriores; (n<sub>7</sub>) consolidación de un Gobierno mayoritario; (n<sub>8</sub>) repercusión de la crisis económica de 2002.</p>	<p><i>Sistémico.</i> Estado de bienestar; gobierno del FA orientado hacia el <i>welfare state</i>.</p>
MESO	<p><i>Relacional.</i> Pautas de organización y transacciones internas: (n<sub>4</sub>) alianza entre el FA y el PIT-CNT; (n<sub>5</sub>) generación de diálogos sociales y coaliciones políticas.</p>	<p><i>Asociativo.</i> Organismos internos del partido FA con organizaciones sindicales del PIT-CNT.</p>
MICRO	<p><i>Cognitivo.</i> Acciones propias de los agentes del sistema: (n<sub>3</sub>) reactivación de los CC. de SS. y del marco normativo; (n<sub>6</sub>) diseño estratégico del plan de gobierno; (n<sub>9</sub>) gestión del crecimiento económico; (n<sub>10</sub>) articulación de las medidas económicas, sociales y laborales.</p>	<p><i>Individual.</i> Líderes políticos del Gobierno y legisladores del FA; dirigentes del PIT-CNT; otros representantes sociales.</p>

**Fuente:** Elaboración propia, basada en Aguirre (2017).

DIAGRAMA 8.4. NIVEL DE ORGANIZACIÓN DE LAS VARIABLES Y MECANISMOS CAUSALES



Fuente: Elaboración propia, basada en Aguirre (2017).

**TABLA 8.3. ACTIVIDADES POR AGENTES CAUSALES**

<i>INPUT</i>	ACTIVIDADES	AGENTES CAUSALES	<i>OUTPUT</i>
C <sub>1</sub> : legado histórico-político de las relaciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reactivar los CC. de SS.</li> <li>— Generar un nuevo marco jurídico para el campo laboral y modificar algunas leyes existentes.</li> </ul>	PE, autoridades de gobierno, parlamentarios y líderes políticos del FA.	Política pública laboral
C <sub>2</sub> : recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Consolidar la alianza con el movimiento sindical.</li> <li>— Generar diálogos sociales y coaliciones políticas.</li> <li>— Construir un plan de gobierno y gestionarlo políticamente.</li> </ul>	Líderes sociales y políticos, actores de sectores económicos, representantes de gremios patronales y dirigentes del PIT-CNT.	
C <sub>3</sub> : contexto económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Diseñar un plan de emergencia acorde a la coyuntura socioeconómica.</li> <li>— Aumentar el salario real.</li> <li>— Articular la política económica, social y laboral.</li> </ul>	PE, legisladores y dirigentes del FA y del PIT-CNT.	

**Fuente:** Elaboración propia

**TABLA 8.4. ENFOQUES Y MECANISMOS POR CONDICIÓN CAUSAL**

ENFOQUES	<i>Enfoque estadocéntrico</i>	<i>Enfoque de teoría de poder de los grupos</i>	<i>Enfoque de los procesos económicos y sus consecuencias sociales</i>
Condiciones causales	C <sub>1</sub> : legado político de las relaciones laborales	C <sub>2</sub> : recursos de poder	C <sub>3</sub> : contexto y gestión económica
Mecanismos (n)	n <sub>1</sub> : El Gobierno del Frente Amplio reactivó el marco de derechos laborales adquiridos en la configuración del Estado de Bienestar en Uruguay, en especial la regulación estatal de las relaciones laborales y los consejos de salarios, y legitimó el proceso por la ausencia de estos en los gobiernos anteriores.	n <sub>2</sub> : El Frente Amplio consolidó alianzas con movimientos sociales y con el sindicalismo y el contar con un gobierno mayoritario le facilitó implementar nuevas medidas en el ámbito laboral.	n <sub>3</sub> : El Frente Amplio aprovechó la crisis de 2002 para encausar el descontento de los trabajadores en un plan de acción, una vez en el poder gestionó el crecimiento económico para impulsar reformas sociales y económicas que facilitaron el cambio en la política laboral.

**Fuente:** Elaboración propia

A modo de cierre de esta memoria vale comentar que mediante la misma simplemente se trató de mostrar, partiendo de los diagramas -donde aparecen las variables relacionadas con los mecanismos- y en las tablas donde se presentaron los mismos por niveles de organización, según las actividades y agentes, hasta llegar a la vinculación de los enfoques teóricos con las condiciones causales; el paulatino rastreo de procesos a los efectos ilustrativos del capítulo seis.

## 9. Bibliografía

### 9.1. Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D., y ROBINSON, J. (2006): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ACUÑA, C., y REPETTO, F. (2002): *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: CEDI.
- (2006): *Lecciones político-institucionales de veinte años de combate a la pobreza en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés – Washington, D. C.: BID.
- (2009): *Un aporte metodológico para comprender y mejorar la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Buenos Aires.
- ACUÑA, S. (2019): «En búsqueda del equilibrio perdido: la adaptación del sistema de partidos uruguayo (1999-2014)». Tesis de Maestría. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- AGUIRRE, J. L. (2017): «Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción». En *Revista SAAP*, vol. 11, n.º 1. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- AMEGLIO, E. (2009): «La nueva competencia de los Consejos de Salarios». Ponencia en XX Jornadas Uruguayas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- ANTÍA, F. (2019): «Política y Justicia en Uruguay: el poder de la Suprema Corte de Justicia (1990-2018)». En *Revista de Ciencia Política*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- ANTÍA, F., CASTILLO, M., FUENTES, G. Y MIDAGLIA, C. (2013): «La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización». En *Revista de Ciencia Política*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- AROCENA, R., y CAETANO, G. (2007) Coordinadores: *Uruguay Agenda 2020*. Montevideo: Santillana.
- ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY (1971): *Cien años de la Asociación Rural del Uruguay. 1871-1971*. Montevideo.
- AZAR, P.; BERTONI, R., y TORRELLI, M. (2010): *Evolución de la seguridad social y gasto público social en Uruguay (1910-2005)*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- BABACE, H. (1988): «La articulación de los niveles de negociación colectiva». En Plá Rodríguez, A.; Raso Delgue, J., y otros, *Veintitrés estudios sobre convenios colectivos*. Montevideo: FCU.

- BAJAC, L. (2010): «Algunas reflexiones sobre la evolución de la negociación colectiva en el sector público de Uruguay». XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- BATTHYÁNY, K.; CABRERA, M. (coords.); ALESINA, L., et al. (2011): *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Montevideo: UR-UCUR, CSE, Udelar.
- BARBAGELATA, H. (2008) «Consejos de Salarios y salarios mínimos». En *Revista de Derecho Laboral*, tomo LI, n.º 229 (enero-marzo 2008). Montevideo: FCU.
- (2009) «La ampliación de las competencias de la justicia laboral». Ponencia en XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- BARRÁN, J. P., y NAHUM, B. (1979): *Battle, los estancieros y el imperio británico*. Tomo 1: «El Uruguay del novecientos». Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1983): *Battle, los estancieros y el imperio británico*. Tomo 4: «Las primeras reformas 1911-1913». Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BARRETTO GHIONE, H. (2006): «Cambio político y relaciones laborales en el Uruguay 2005: el consenso improbable». En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 11, n.º 18. Montevideo.
- (2001): *Diálogo Social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- BEACH, D., y PEDERSEN, R. B. (2013): *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- BÉRTOLA, L. (2004): «Salarios reales y distribución del ingreso, 1930-1968. Contextualizando los Consejos de Salarios». En *Los Consejos de Salarios una mirada actual*. Montevideo: FCU.
- BENNETT, A. (2008): «Process Tracing: A Bayesian Perspective». En Collier, D., et al. (eds.), *Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford.
- (2010): *Process Tracing and Causal Inference*.
- BENNETT, A., y CHECKEL, J. (2015): «Process Tracing: from philosophical roots to best practices». En Bennett, A., y Checkel, J. (eds.), *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOGLIACCINI, J. A., y FILGUEIRA, F. (2011): «Capitalismo en el Cono Sur de América Latina... ¿notas sin partitura?». En *Revista CLAD*. Caracas.

- BRIL-MASCARENHAS, T.; MAILLET, A., y MAYAUX, P. (2017): «Process Tracing: inducción, deducción e inferencia causal». En *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), pp. 659-684. Scielo: Scientific Electronic Library Online.
- BRUGNONI, J. P. (2019): «Los desastres como factores de cambio institucional». Tesis de Doctorado. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- BOYER, R. (2006): «El estado a la luz de las investigaciones regulacioncitas recientes». En *Revista de Trabajo*, año 2, n.º 3, Ciudad de México: UNAM.
- BUNGE, M. (1997): «Mechanism and Explanation» *Philosophy of the Social Scienses*. En Aguirre, J. L. (2017), *Mecanismos causales y process tracing. Una introducción*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- BUQUET, D., y CHASQUETTI, D. (2004): «La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso». En *Revista de Ciencia Política*, n.º 42, pp. 221-247. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- BUQUET, D., y DE ARMAS, G. (2004): «La evolución electoral de la izquierda, crecimiento demográfico y moderación ideológica». En Lanzaro, J., *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- BUQUET, D., y PIÑEIRO, R. (2014): «La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay». En *Revista Debates*, 8, pp. 127-148.
- BUSQUETS, J. M. (2005): *Análisis comparado de las reformas de seguridad social en el cono sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- (2013): *Uruguay: Diálogo social y re-reforma jubilatoria en tiempos de crisis y más allá (2005-2009)*. Ed. Abre Labios, serie académica. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- BUSQUETS, J. y Setaro, M. (2008): *Encrucijada 2009. El diálogo nacional de seguridad social: participación, acuerdos, relación y comunicación*. Montevideo: Fin de Siglo.
- CAETANO, G. (1992): «Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay Contemporáneo». En *FESUR: Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- (2016): «La nueva política». En Caetano, G. (ed.), *Uruguay. Reforma social y democracia de partidos*. Tomo II: «1880-1930», pp. 35-84. Montevideo: Planeta.
- CAETANO, G., y RILLA, J. P. (1991): *Breve historia de la dictadura*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CAMPBELL, D., y STANLEY, J. (1973): *Diseños experimentales y cuasi experimentales en la investigación social*. Buenos Aires: Amorrortu.

- CAPOCCIA, G. (2015). «Critical junctures and institutional change». En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAPOCCIA, G., y KELEMEN, D. (2007): *The study of critical Junctures: Theory, Narrative, and Contrafactuals in Historical Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARDOSO, F., y FALETTO, E. (1979): *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- CALDERA ORTEGA, A. R. (2012): *De la Administración pública a las políticas públicas: ensayos desde la ciencia política*. Universidad de Guanajuato. México.
- CARRACEDO, F. (2010): «La tercera etapa de los Consejos de Salarios. Las relaciones laborales en la arquitectura socialdemócrata». Monografía de grado. Montevideo: FCS, Udelar.
- CARRACEDO, F., y SENATORE, L. (2016): «Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Políticas laborales y relaciones de trabajo durante el gobierno de Mujica». En *El decenio progresista*, capítulo 1. Montevideo: Fin de Siglo.
- CASTELLANO, E. (1996): «Uruguay: un caso de bienestar de partidos». En *Revista de Ciencia Política*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- CASTELLO, A. (2005): «Tendencias actuales del Sistema de Relaciones Laborales en Uruguay». En *Revista de Relaciones Laborales*, n.º 9 (diciembre). Scielo, Cielo Laboral, Scientific Electronic Library Online.
- CHASQUETTI, D. (2003): «El proceso constitucional del Uruguay del siglo XX». En *El Uruguay del siglo XX. La política* (pp. 65-93). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2005): «Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio». En *Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno, 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CIARNELLO, M.; BARRIOS, M., y MOREIRA, B. (2006): «Una experiencia de diálogo social en el medio rural: la convocatoria del Consejo Tripartito Rural». En *Boletín Cinterfor*, n.º 157. Montevideo.
- COHEN, E., y FRANCO, R. (1992): *Evaluación de proyectos sociales*. Ciudad de México: Ediciones del Siglo XXI.
- COITIÑO, V. (2017): «Las políticas públicas de profesionalización de formadores en el Uruguay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2015). Resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de formadores». Tesis de Maestría. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.

- COLLIER, D. (2011): «Understanding Process Tracing». En *Political Science & Politics*, 44 (4), pp. 823-830. Berkeley: University of California.
- COLLIER, R., y COLLIER, D. (2002): *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- COLLIER, D., y MUNCK, G. (2017): «Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Juncture». En *Symposium on Critical Junctures and Historical Legacies*. Disponible en: <<https://www.researchgate.net/publication>>.
- COOK, M. L. (2011): «Unions and Labor Policy under Left Governments in Latin America». En *Revista Trabajo*, n.º 7, pp. 55-74. Centro de Análisis del Trabajo, Editorial Plaza & Janés.
- CORTÉS, F., et al. (2008): *Método científico y política social*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- CUNILL GRAU, N. (coord.), y LANZARO, J. (2013): *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas*. Caracas: CLAD.
- DAHL, R. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- DAHL, R., y LIMDBLON, C. (1971): *Política, economía y bienestar*. Buenos Aires: Paidós.
- DANTE, B., y SUBIRATS, J. (2014): *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ciencias Sociales Ariel. Barcelona: Planeta.
- DASTEN, J. (2012): «Disciplining devices at work». En *Labor relations and subjectivity in Chile*. Institut für Soziologie. Jena: Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- DE ARMAS, G. (2017): «Reformas sociales y gobiernos de izquierda en Uruguay (2005-2014) Tercer movimiento en la trayectoria en un Estado de bienestar centenario». Tesis de Doctorado. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. (2004): «Alternativas Sindicales en América Latina». Escuela Nacional Sindical. Documento 53. Medellín: CLACSO.
- DOGLIO, N., et al. (2004): «Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004)». En Lanzaro, J., *El Frente Amplio entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- DOMBOIS, R., y PRIES, L. (2000): *Relaciones laborales entre mercado y Estado*. Nueva Sociedad. [abebooks.com](http://abebooks.com).

- DOMÍNGUEZ ALCÚN, C.; FOREST, M., y SENAC, R. (2013): *¿Qué políticas para qué igualdad?: debates sobre el género en las políticas públicas en Europa*. Valencia: Tirant Humanidades.
- DOMINZAIN, S. (COORD.) (2016): *Así se forjó la historia. Acción sindical e identidad de los trabajadores metalúrgicos en Uruguay*. Montevideo: Editorial Primero de mayo.
- DUVERGER, M. (1957): *Los partidos políticos*. Ciudad de México: FCE.
- ECHVERRÍA, M. (2010): «Regulación de la subcontratación y relaciones de poder en Chile». Estudios de la Dirección del Trabajo de Chile. Ponencia presentada en el VI Congreso de ALAST. México.
- ERMIDA URIARTE, O. (2007a): *La ley de fuero sindical*. Disponible en: <www.geocities.com>.
- (2007b): «Las políticas laborales de los gobiernos progresistas». En *Revista Nueva Sociedad*, n.º 211. Disponible en: <www.nuso.org>.
- ETCHEMENDY, S., y COLLIER, R. B. (2008): «Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neo corporativismo Segmentado en Argentina (2003-2007)». En *Postdata*, n.º 13 (junio).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim.
- FALLETTI, T., y MAHONEY, J. (2015). «The comparative sequential method». En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in comparative-historical analysis*, pp. 211-239. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ, A. (2005): «Las transformaciones del estado y de su política laboral». En *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*, pp. 11-43. Buenos Aires: Prometeo.
- FILGUEIRA, C. (1988): «Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay». En *Política económica y actores sociales*. Santiago de Chile: PREALC.
- FILGUEIRA, F. (2007): *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. CEPAL: División de Desarrollo Social.
- FORTEZA, A., y RAMA, M. (2001): *Labor Market rigidity and the Success of Economic Reforms across more than 100 countries*. The World Bank.
- FREGA, A. (2016): «La vida política». En Frega, A. (ed.), *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado*, tomo I: «1808-1880», pp. 31-85. Montevideo: Planeta.
- 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.

- GALIN, P., y FELDMAN, S. (1997): *Sistema de información sobre el empleo no registrado en los países del Mercosur*. Buenos Aires: OIT.
- GARCÉ, A. (2002): *Ideas y competencia política en Uruguay. (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- (2015): «El Institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas». En *Política y Gobierno*, vol XXII, n.º 1, pp. 199-226. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx>>.
- (2017): «Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX». En *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 44, pp. 13-41. Disponible en: <[dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es)>.
- GARMENDIA, M., y GAUTHIER, G. (2008): *Tercerizaciones*. Montevideo: FCU.
- GERRING, J. (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2012): *Metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- GOLDIN, A (2014): “Políticas Laborales: rupturas, continuidades y restos en contextos cambiantes”. En *El Estado en Acción, Fortalezas y Debilidades de las Políticas Sociales en la Argentina*. Siglo Veintiuno Editores
- GONZÁLEZ, L. E. (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU.
- GUEDDES, B. (1994): *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California.
- HALL, P. (1993): «Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain». En *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 3, pp. 275-296.
- (2003): «Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research». En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL, P., y SOSKICE, D. (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- HARGUINDEGUY, J.-B. (2013): *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- HENRÍQUEZ, H. (2010): «Acuerdo colectivo y decisión del empleador: cómo se fija el salario en el sector de las grandes tiendas». Dirección del Trabajo de Chile. Ponencia al VI Congreso de ALAST. Ciudad de México.
- HYMAN, R. (1989): *The Political Economy of Industrial Relations. Theory and Practice in a cold Climate*. Londres: The McMillan Press.

- IBARRA, L. (2010): *Entre la precarización y el mando: los Consejos de Salarios en el Uruguay*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- KING, K., y VERBA, M. (2000): *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Universidad.
- KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge Univ. Press
- KORPI, W. (1978): *The working class in welfare capitalism: Work, unions, and politics in Sweden*. International Library of Sociology.
- (1998): «Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power». En O'Connor y Olsen (eds.), *Power Resource and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press.
- LANZARO, J. (1986): *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay. 1940-1985*. Montevideo: FCU.
- (1992): «Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas». En *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, pp. 49-84. Montevideo: ICP, FCS – FESUR – CIESU.
- LARRAÑAGA, N. (2007): *Las nuevas reglas laborales: ocupación de empresas, tercerización y prescripción*. Montevideo: Amalio M. Fernández.
- LIPSET, S., y STEIN, R. (1967): «Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction». En S. Lipset y S. Rokkan (eds.): *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York.
- LÓPEZ, S. (2018): «Índice de conflictividad laboral en Uruguay». Trabajo citado en presentación del MTSS, ante la Cámara de Representantes el 09.09.2019.
- LÓPEZ PINO, C. (2003): «El enfoque de las opciones estratégicas de los actores en el estudio de las relaciones laborales». En *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, n.º 21. Colombia.
- LUJAN, C. (2003): «El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social». Tesis de Doctorado. Montevideo: UCUDAL.
- MAHONEY, J. (2000): «Path Dependence in Historical Sociology». En *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4, pp. 507-548. Providence: Brown University.
- (2011): *The legacies of liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- MAHONEY, J., y RUESCHEMEYER, D. (2003): «Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas». En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp. 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANCEBO, M. Y NARBONDO, P. (COORDS.) (2010): *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez. Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- MANGARELLI, C. (2009): «Primeras reflexiones sobre la ley de negociación colectiva». Ponencia en XX Jornadas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- MARIATTIACOSTA, A. (2018): «De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay». Tesis de Doctorado. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Udelar.
- MARINAKIS, J., et al. (2005): «Desafíos para las instituciones y las políticas en un mercado laboral cambiante». En *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago de Chile: OIT.
- MARSH, D., y STOKER, G. (1997): *Teoría y métodos en ciencia política*. Madrid: Alianza.
- MASCI, L. (2015): *Bonomi*. Montevideo: Fin de Siglo.
- MAZZUCHI, G. (2009): «Las relaciones laborales en el Uruguay. De 2005 a 2008». Documento de trabajo 6. Ginebra: OIT.
- MAZZUCHI, G., RODRÍGUEZ, J. M., y GONZÁLEZ, E. (2015): *Negociación colectiva, salarios y productividad: el caso uruguayo*. Ginebra: OIT.
- MESA-LAGO, C. (1978): *Social Security in Latin America Pressure groups, stratification, and inequality*. Pensilvania: University of Pittsburgh.
- (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2009): *La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y lecciones para Costa Rica*. Universidad de Costa Rica.
- MIDAGLIA, C. (2012): «La apuesta a la información pública actualizada: el repertorio de políticas sociales». En V. Amarante, A. Vigorito (Comps.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del Panes* (pp. 57-63). Ediciones Universitarias-CSIC. Montevideo.
- MIDAGLIA, C., CARNEIRO, F., Y CASTILLO M. (2014): «Protección social en Uruguay: cambios recientes y escenarios futuro». En Harari, L., Mazzeo, M, y Alemany, C. (Coords.): *Uruguay +25*. Fundación Astur. Montevideo: Ediciones Trilce.

- MIDAGLIA, C. y ANTÍA, F. (2017): *Bienestar y protección social en América Latina: abordajes conceptuales y metodológicos para el Mercosur*. Asunción: Instituto Social del Mercosur.
- MONESTIER, F. (2017): «Formas de actuación política de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada». Tesis de Doctorado. Santiago, Chile.
- MONTERO, C. (2000): *La privatización de las relaciones laborales*. CADIS. CNRS. Santiago, Chile.
- MOREIRA, C. (2009): *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- MORDECKI, G. (2015): *Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. Montevideo: IECON, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
- MURILLO, M. V. (2008): *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del Siglo XXI – Editora Iberoamericana.
- NAHUM, B. (coord.) (2007): *Estadísticas históricas del Uruguay. 1900-1950*. Tomo I: «Población y sociedad, política, educación y Estado». Montevideo: Udelar.
- NARBONDO, P. (2003): «Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política?». En *La Reconstrucción gerencial del Estado*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar – Ediciones de la Banda Oriental.
- NOTARO, J. (2005): «El contexto del problema del empleo». En *El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2010): «Los sistemas de relaciones laborales. Un enfoque macrosocial desde el Cono Sur de América Latina». Instituto de Economía. Documento de trabajo 4/10. Montevideo.
- NOTARO, J., et al. (2011): *Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo Uruguay 2005-2009*. Montevideo: CSIC, UCUR, Udelar.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OIT (1981): *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina*. Ginebra: OIT.
- (1987): *Relaciones de trabajo en el Uruguay*. Serie Relaciones de Trabajo. Ginebra: OIT.
- (2001): *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América Latina*. Ginebra: OIT.
- (2003a): «Políticas de empleo en Chile y América Latina». Seminario en honor a Víctor E. Tokman. Santiago de Chile: OIT.

- (2003b): «Protección social para todos. Proyecto: los sindicatos y el trabajo en la era de la globalización en América Latina». Informe seminario subregional. Ginebra: OIT.
- OLESKER, D. (2004): «Consecuencias económicas de la actuación de los Consejos de Salarios y situación creada por su no convocatoria». En *Los Consejos de Salarios. Una mirada actual*. Montevideo: FCU.
- (2013): «Uruguay es el país de América Latina con menores niveles de desigualdad». Montevideo: Parlamento del Uruguay. Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/santiago-soto-indice-gini-desigualdad-igualdad-ingresos>>.
- OZAKI, M. (1996): «Relaciones laborales y organización del trabajo». En: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, n.º 1. Ginebra: OIT.
- QUIÑONES, M.; SUPERVIELLE, M.; ACOSTA, M. J. (2015): «Gestión de recursos humanos. Su configuración en el contexto de las lógicas empresariales uruguayas». En: *El Uruguay desde la Sociología XIII*. Montevideo.
- PALOMINO, H. (2010): «La instalación de un nuevo régimen de empleo en la Argentina: de precarización a la regulación». En Palomino, H., et al., *La nueva dinámica de las relaciones laborales en la Argentina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- PALOMINO, H., y GURRERA, M. (2010): «Caracterización de las nuevas inscripciones y personerías gremiales en la Argentina (2003-2008)». Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. Ponencia presentada al VI Congreso de ALAST. Ciudad de México.
- PANIZZA, F. (2009): «Nuevas izquierdas y democracia en América Latina». En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85-86. Barcelona.
- PÉREZ ANTÓN, R. (2011): «La resignificación en historia política: el diálogo con la politología y la recepción de la teoría de la historia efectual». En *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, n.º 1, pp. 67-81.
- PÉREZ-LIÑAN, A. (2010): «El método comparativo y el análisis de configuraciones causales». En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Quito: CELAEP.
- PETERS, B. G. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- PETERS, B. G., et al. (2005): «The politics of Path Dependence: Political Conflict in Historical Institutionalism». En *The Journal of Politics*, vol. 67, n.º 4. Disponible en: <[journals.uchicago.edu](http://journals.uchicago.edu)>.

- PIERSON, P. (2001): *The new politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- : *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- (2015): «Power and path dependence». En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIVEL Devoto, J. E. (1942): *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*. Montevideo: Claudio García.
- (1956): *Historia de los partidos y de las ideas políticas en el Uruguay*. Tomo II: «La definición de los bandos, 1829-1838». Montevideo: Río de la Plata.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1956): *El salario en el Uruguay*. Tomo II. Montevideo: FDCS, Udelar.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A.; RASO DELGUE, J., et al. (1988): *Veintitrés estudios sobre convenios colectivos*. CIELSS. Montevideo: FCU.
- PONTONI, G. (2010): «Negociación Colectiva en Argentina: debate parlamentario de la ley 14.250». Ponencia al VI Congreso de ALAST. Ciudad de México.
- PRIBBLE, J. (2013): *Welfare and Party Politics in Latin América*. Cambridge: Cambridge University.
- PRZEWORSKI, A. (1996): *On the Design of the State. A Principal Agent Perspective*. Brasilia.
- (2007): «Is the Science of Comparative Politics Possible? » En Boix, C., y Stokes, S. C. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- PUCCI, F. (1992): *Sindicatos y Negociación Colectiva (1985-1989)*. Montevideo: CIESU.
- PUCCI, F. y otros (2018): “Procesos de trabajo, normas de calidad y participación sindical en la producción industrial uruguaya”. En *Século XXI*, Revista de Ciências Sociais, v.8, nº 2.
- RAMA, G. (1989): *La democracia uruguaya*. Montevideo: Arca.
- RAGIN, C. (2007): *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- RASO DELGUE, J. (2006): *La ley de fuero sindical*. Disponible en: <geocities.com>.
- (2009): «La nueva ley de negociación colectiva: entre la autonomía y la intervención». Ponencia en XX Jornadas Uruguayas de Derecho y la Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- RASO DELGUE, J.; BARRETO GHIONE, H., y LOUSTAUNAU, N. (2010): *Las nuevas relaciones laborales en Uruguay*. Montevideo: FCU.
- REAL DE AZÚA, C. (1964): *El impulso y su freno*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- (1984): *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1988): *Partidos, política y poder en el Uruguay. 1971. Coyuntura y pronóstico.* Montevideo: FHCE, Udelar.
- (1989): *El Poder.* Montevideo: CELADU.
- RELASUR (1995): *Las relaciones laborales en Uruguay.* Madrid: OIT-MTSS.
- REPETTO, F. (2004): *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina.* Washington, D. C.: BID-INDES.
- RODRÍGUEZ AZCÚE, Á. (2008): «Caracterización y resultados del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social». En *Revista de Derecho Laboral*, n.º 230. Montevideo.
- RODRÍGUEZ, J. M. (2005): «Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y las pasivas». En *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento.* Santiago de Chile: OIT.
- RODRÍGUEZ, J. M.; COZZANO, B., y MAZZUCHI, G. (2010): *Relaciones laborales y modelo de desarrollo.* Montevideo: UCU – Editorial Grupo Magro.
- ROSEMBAUM, J. (2006): «Conflictos colectivos que suponen modalidades de gestión autodeterminadas por los trabajadores». En *Revista de Relaciones Laborales*, n.º 8. Montevideo.
- (2009): «Negociación colectiva y Consejos de Salarios en un nuevo contexto de regulación». En *Revista Jurídica Regional Norte*, n.º 4 (noviembre). Montevideo: Udelar.
- RUFFINI, M., y SALOMÓN, A. (comps.) (2014): *Estado, políticas públicas y ciudadanía en el mundo rural.* Buenos Aires: Imago Mundi.
- SAMANIEGO, N. (2002): *Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina.* Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- SANGUINETTI, J. M. (2012): *La reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990).* Montevideo: Taurus.
- SANGUINETTI, P., y BRASSIOLO, P. (coords.) (2015): *Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas.* Buenos Aires: CAF.
- SENATORE, L. (2008a): «Políticas Públicas Laborales y Sindicalismo. Uruguay 1992-2007». Documento de trabajo 53. Montevideo: DCP, FCS, Udelar.
- (2008b): «Acerca de los cambios institucionales y normativos de la política laboral y su impacto sobre el sujeto sindical. El caso de Uruguay en el período 2005-2007». Aula

- Virtual, n.º 592. CLACSO: Debates sobre los estudios del trabajo. Disponible en: <dedicaciontotal.udelar.edu.uy>.
- SENATORE, L., y VIGNOLO, A. (2011): «El rol del Estado en la negociación colectiva laboral. Un estudio comparado de los modelos tripartitos de Argentina y Uruguay. Período 2003-2010». Ponencia en el X Congreso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires: SAAP.
- SENATORE, L., y MÉNDEZ, G. (2009): «Las relaciones laborales en el bienio n-2009». En Informe de Coyuntura: *Encrucijada 2010: la política uruguaya a prueba*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- SENATORE, L., y YAFFÉ, J. (2005): «Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda». En *Observatorio Social de América Latina*, n.º 16. Buenos Aires: CLACSO.
- SENÉN, C.; TRAJTEMBERG, D., y MEDWID, B. (2010): «La determinación del nivel de negociación colectiva en la Argentina. ¿Una vuelta hacia la centralización?». Ponencia presentada en el VI Congreso de ALAST. Ciudad de México.
- SETARO, M. (2013): «La economía política de la reforma del sector salud en el Uruguay (2005-2012)». Tesis de Doctorado. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- SHADISH, W.; COOK, T., y CAMPBELL, D. (2002): *Experimental and quasi experimental design*. Boston.
- SCARTASCINI, C. et al. (2011): *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: BID.
- SCHMIDT, V. (2008): «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse». En *The Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303-326. Boston: Boston University.
- SKOCPOL, T. (1985): *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2003): «Doubly engaged social science: the promise of comparative historical analysis». En J. Mahoney y D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2007): «El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual», En Acuña, C. H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. Gobierno de la Nación Argentina.

- STOLOVICH, L., y RODRÍGUEZ, J. M. (1987): «Gobierno y empresarios: sus vínculos personales». En De Sierra, G. (ed.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*, pp. 163-205. Montevideo: FCU-CIEDUR.
- TILLY, C. (1995). *To explain political process. The American Journal of Sociology*, The University of Chicago.
- TOURAINÉ, A. (1987): *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago, Chile: PREALC.
- VALENTÍN, T. A. (2015): «Sindicalismo en Uruguay en el marco de los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica». Monografía. Montevideo: DCP, FCS, Udelar.
- VAN EVERA, S. (1997): *Guide to methods for students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- VANGER, M. (1983): *El país modelo: José Battle y Ordóñez, 1907-1915*. Montevideo: Arca – Ediciones de la Banda Oriental.
- YAFFÉ, J. (2004): «Izquierda política y organizaciones de trabajadores en Uruguay: desde la fundación del Frente Amplio a la actualidad (1971-2004)». En De Souza, R., y Klanovicz, J. (orgs.), *Historia: Trabalho, Cultura e Poder*. Florianópolis: ANPUH/SC-UFSC.
- (2005): *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar.
- ZAKS, S. (2017): Relationships Among Rivals (RAR): A Framework for Analyzing Contending Hypotheses in Process Tracing. Political Analysis.
- ZURBRIGGEN, C. (2011): «Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo Globalizado. Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina». Documento preparado para la XXI Cumbre Iberoamericana: «Transformación del Estado para el desarrollo».
- ZURBRIGGEN, C.; SENATORE, L.; DOGLIO, N., y CAETANO, G. (2003): *Los sindicatos frente al impacto de la transformación del mercado laboral. ¿Crisis de desaparición o crisis de transformación?* Montevideo: FESUR.
- WALDNER, D (2014): “What makes process tracing good?” En A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing* (pp. 126–152). Cambridge University Press.

## 9.2. Otras fuentes consultadas

- ASOCIACIÓN DE BANCARIOS DEL URUGUAY. Sitio web oficial: <<http://www.aebu.org.uy>>.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. Sitio web oficial: <<http://www.bcu.gub.uy>>.
- BOTINELLI, Ó.; JIMÉNEZ, W., y MARIUS, J. L. (s/f.): *Enciclopedia Electoral del Uruguay, 1900-2010*. Disponible en: <[https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900\\_2010.pdf](https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900_2010.pdf)>.
- COLIBRI, Udelar. Sitio web oficial: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/>>.
- DIALNET, Universidad de la Rioja. Sitio web oficial: <[www.dialnet.com](http://www.dialnet.com)>.
- DIARIOS URUGUAYOS. App.
- EL OBSERVADOR (2019): «Lista negra de la OIT: golpea la reputación del país y mancha una bandera del FA». Montautti, M., junio.
- EL PAÍS (2019): «OIT incluye a Uruguay en la lista negra», junio.
- EP-FA-NM (s/f.): *El gobierno del cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La transición responsable*. FESUR.
- FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES: Banco de datos. Montevideo: FCS, Udelar. Disponible en: <<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos>>.
- INFORME RELASUR (1987): «Las relaciones laborales en el Uruguay». Serie Relaciones de Trabajo 66. OIT.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA: «Informe de Coyuntura Uruguay 2006-2007». Montevideo: FCCEE, Udelar.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA: «Informe de Coyuntura Uruguay 2002-2003». Montevideo: FCCEE, Udelar.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Sitio web oficial: <<http://www.ine.gub.uy>>.
- IRRAZABAL, G. (2006): *Primeros comentarios sobre la ley de tercerizaciones*. Disponible en: <[www.ciu.org.uy](http://www.ciu.org.uy)>.
- MAZZUCHI, G. (2009): «Las relaciones laborales en Uruguay. De 2005 a 2008». Informe preparado para la OIT.
- MEF (2009): *Informe de situación económico-financiera y de gestión del gobierno. Período 2005-2009*. Disponible en: <[www.mef.gub.uy](http://www.mef.gub.uy)>.
- MTSS (2013): *Panorama del trabajo decente en Uruguay, con perspectiva sectorial 2006-2012*. Montevideo: Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y Empleo, MTSS. Disponible en: <<http://www.mtss.gub.uy>>.

- (2020). *Estudios sobre trabajo y seguridad social*. Edición especial: Consejos de Salarios. Montevideo: Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social e IECON, Udelar.
- NOTARO, J. (2009): «La reforma laboral en el Uruguay, 2005-2009». Documento de trabajo 7/09 IECON. Disponible en: <<http://www.iecon.ccee.edu.uy>>.
- OCDE (2018): Informe «Perspectivas del empleo de la OCDE 2018».
- OIT (2019): Caso individual (CAS). Discusión. 108.<sup>a</sup> reunión CIT.
- OIT-INSTITUTO CUESTA DUARTE (2014): *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios*. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte.
- PARLAMENTO DEL URUGUAY (s/f.). Discursos presidentes de la República y presidentes del Consejo Nacional de Gobierno: Juan José de Amézaga. Montevideo. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/discursos/presidentes-rou/3857>>.
- PERALTA, F. (2007): *El MIEM: sus primeros 100 años y su rol en el siglo XXI*. Montevideo: Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- PLAN DE GOBIERNO «El gobierno del cambio: la transición responsable» (2004). Disponible en: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/pages/vazquez03.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez03.htm)>.
- PLAN POR EL TRABAJO EP-FA (2004). Disponible en: [https://web.archive.org/web/20070207114821/](https://web.archive.org/web/20070207114821/http://www.epfaprensa.org) <http://www.epfaprensa.org>.
- PIT-CNT. Sitio web oficial: <[www.pit.cnt.org.uy](http://www.pit.cnt.org.uy)>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006): *Estrategia para un Uruguay productivo*. Disponible en: <[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)>.
- PNUD (2008): *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Disponible en: <[www.iecom.ccee.edu.uy](http://www.iecom.ccee.edu.uy)>.
- ROSSEL, C. (2020): *Herramientas avanzadas para diferencia causal en estudios de caso* [PowerPoint]. Escuela de invierno en métodos y análisis de datos. Universidad Católica del Uruguay.
- SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE. Disponible en: <[www.scielo.edu.uy](http://www.scielo.edu.uy)> <https://scielo.conicyt.cl/pdf/>.
- TAMAYO SÁEZ, M. (2013): «La dimensión política de la política social». [PowerPoint]. DCP. Montevideo: FCS, Udelar.
- UCU: *Índice de conflictividad laboral*. Montevideo: Instituto de Relaciones Laborales, UCU. Disponible en: <[http://ucu.edu.uy/es/conflictividad\\_laboral](http://ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral)>.
- V-DEM VARIETIES OF DEMOCRACY. Disponible en: <<https://v-dem.net/DemoComp>>.
- WORLD DEVELOPMENT INDICATORS. Disponible en: <<https://data.worldbank.org/data-catalog>>.

### 9.3. Técnicas de investigación

La información para la tesis se reunió a partir de dos técnicas de investigación: el análisis de información secundaria y entrevistas en profundidad a actores calificados como fuente primaria. Las diferentes fuentes permitieron comparar los datos, revisar los enfoques teóricos y las hipótesis complementarias.

El relevamiento de datos secundarios se basó -además de la bibliografía clásica utilizada para el marco teórico- en la revisión de las leyes que figuran en el anexo 8.1, así como documentos oficiales (por ejemplo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y notas de prensa y de sitios web. También se utilizó distintos insumos de organizaciones internacionales (por ejemplo, OIT) y otras fuentes que figuran en el anexo 9.2.

La entrevista es una de las técnicas más útiles para la metodología *process-tracing* puesto que permite identificar mecanismos que no necesariamente están registrados en otras fuentes, y posibilita reconstruir eventos, contrastar evidencia y relatos (Beach y Pedersen, 2013). Se presenta aquí la lista de entrevistados y la pauta semiestructurada de las entrevistas.

### 9.4. Entrevistas realizadas

BONOMI, Eduardo: ministro de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (2005-2009). Dos entrevistas realizadas: 26.7.2018 y 31.10.2019.

CASTILLO, Juan: dirigente del PIT-CNT, director de la DINATRA (2015-2018) y legislador representante del Partido Comunista del Uruguay.

DELGADO, Fernando: abogado, asesor legal y representante del MTSS en los CC. de SS. Entrevista realizada el 17.5.2019.

IRURETA, Juan Pedro: abogado, asesor jurídico y representante del sector rural en los CC. de SS. (2005-2009). Entrevista realizada el 6.12.2018.

MIRZA, Christian: sociólogo, director nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (2005-2010), docente de la FCS (Udelar). Entrevista realizada el 22.10.2019.

MURRO, Ernesto: presidente del Banco de Previsión Social (2005-2015) y ministro de Trabajo y Seguridad Social (2015-2019). Entrevista realizada el 6.6.2018.

NOTARO, Jorge: economista, docente e investigador de la Udelar. Director del IECOM y del Instituto de Formación e Investigación Sindical. Entrevista realizada en 2014.

OLESKER, Daniel: economista, director general de la Secretaría del Ministerio de Salud Pública (2005-2010), ministro de Salud Pública (2010-2011), ministro de Desarrollo Social (2011-2015). Entrevista realizada el 1.8.2019.

RODRÍGUEZ AZCÚE, Álvaro: abogado especialista en derecho laboral, docente de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Udelar. Entrevista realizada en 2014.

RODRÍGUEZ, Juan Manuel: economista, director del Instituto de Relaciones Laborales de la UCU, integrante de la OPP, director del INEFOP. Entrevista realizada el 28.5.2019.

VALDEZ, Gonzalo: abogado, asesor jurídico y vicepresidente de la Asociación Rural del Uruguay. Entrevista realizada el 5.11.2018.

#### 9.4.1. Pauta para entrevistas

1. ¿Cómo fue el proceso político que dio lugar a la nueva política laboral en el primer gobierno del FA?
2. ¿Cuáles son las principales características que Ud. destacaría de la política laboral implementada a partir del primer gobierno del FA?
3. ¿Qué lectura hace de la relación entre el FA y el PIT-CNT en general y en cuanto a la generación de la PPL en particular? ¿Se fortaleció el movimiento sindical después de la reforma?
4. ¿Existía un acuerdo al interior del FA sobre lo que debía representar la PPL?
5. ¿Cómo fue la interacción del Gobierno y el PIT-CNT con las Cámaras Empresariales?
6. ¿Qué participación tuvieron los organismos o movimientos internacionales?
7. ¿Cómo fue la interacción con el sistema político para desarrollar el marco normativo de la política laboral?
8. ¿Cuál es el legado histórico-político que incidió en la construcción de la política laboral? ¿Los Consejos de Salarios creados en el año 1943 pueden considerarse como un antecedente de las leyes aprobadas en el período?
9. ¿Cuál fue el papel del MTSS para el desarrollo de la PPL?

10. ¿Qué rol tuvo el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en el proceso de consolidación de la PPL?
11. ¿Qué impactos tuvo la nueva política en las relaciones laborales? ¿Cómo incidió en los niveles de conflictividad entre el empleadores y trabajadores? ¿Qué políticas se implementaron para la capacitación de dirigentes empresariales y trabajadores?
12. ¿Cuáles son los desafíos que tiene esa política laboral con relación a las nuevas realidades?