

IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

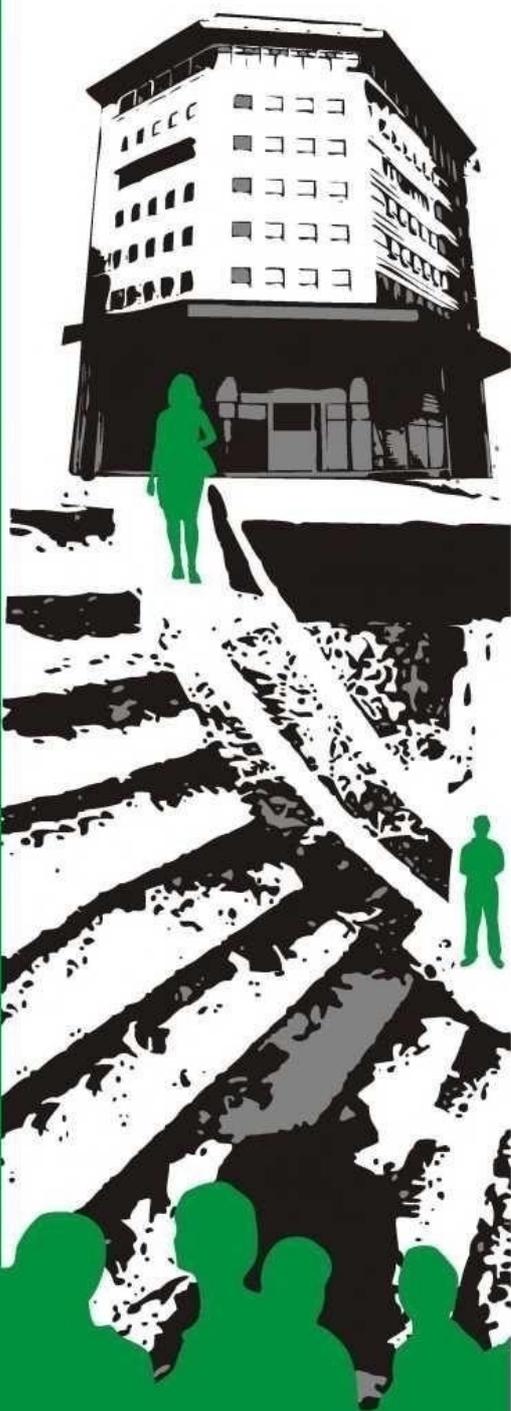
## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Entre la precarización  
y el mando: los  
consejos de salarios  
de Uruguay

Luis Ibarra



# **ENTRE LA PRECARIZACIÓN Y EL MANDO: LOS CONSEJOS DE SALARIOS DE URUGUAY <sup>(\*)</sup>**

Luis Ibarra

Instituto de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República de Uruguay  
[libarra@fcs.edu.uy](mailto:libarra@fcs.edu.uy)

## **RESUMEN**

El artículo analiza los Consejos de Salarios de Uruguay como una respuesta política a las transformaciones del trabajo. Se vale de una comparación con la institución clásica para demostrar que no son una vuelta atrás, hacia la mediación de los conflictos, sino una combinación novedosa de precarización y mando, que invierte las relaciones del estado con el trabajo y el capital. Por esta vía, pondrá de relieve los conflictos que la institución encierra y las tendencias capaces de ponerla en crisis.

*Palabras clave:* Regulación, Sindicatos, Trabajo

---

<sup>(\*)</sup> Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

## **Introducción**

Los Consejos de Salarios de Uruguay parecen un anacronismo. Las comisiones tripartitas, compuestas por sindicatos, empresas y gobierno, fueron la institución típica de la regulación del empleo industrial, a mediados del siglo XX. Su reaparición a comienzos del siglo XXI, en cambio, impresiona como un ingrediente anómalo en el paisaje de la precarización. Curiosamente, los análisis corrientes no vinculan a las instituciones políticas con las transformaciones del trabajo. Por lo general, consideran a los Consejos de Salarios como un cambio de la política laboral y el interés se concentra en establecer sus consecuencias sobre variables económicas o sociales, con el propósito de sacar conclusiones acerca de la mejor alternativa en función de sus resultados.

Este artículo no tiene por objeto estudiar los efectos económicos y sociales de los cambios institucionales, sino buscar su causa eficiente en los conflictos políticos. Analiza los Consejos de Salarios de Uruguay como una respuesta a las modificaciones de la composición del trabajo. Se vale de una comparación con la institución clásica para demostrar que no se trata de una vuelta atrás, hacia la mediación de los conflictos por el estado. Envuelven, por el contrario, una combinación novedosa de precarización y mando, que invierte las relaciones del estado con el trabajo y el capital. Siguiendo ese hilo, se pondrán de manifiesto, no sólo los conflictos que la institución encierra, sino también las tendencias capaces de ponerla en crisis.

Veremos, primero, las características de la institución clásica; luego analizamos los actuales Consejos de Salarios y, por último, reunimos las conclusiones.

## **La institución clásica y la clase obrera masiva**

Los Consejos de Salarios de Uruguay son “comisiones tripartitas, integradas por el gobierno, sindicatos y empleadores, constituidas por ramas de actividad, que tienen la facultad de fijar salarios mínimos” (Ermida, 2006: 4).

Fueron creados a mediados del siglo XX como respuesta política a la formación de una clase obrera masiva. Los estudios del período destacan el crecimiento de la población urbana y un aumento en la cantidad de obreros industriales, a partir de la década de 1930. Los elementos técnicos de la organización del trabajo y los aspectos políticos de la historia de luchas y organización de los trabajadores definen, a su vez, una composición particular (Negri 2002). El taylorismo, la separación entre concepción y ejecución de las tareas, incorporó grandes masas de obreros no especializados a la producción industrial. Son una figura novedosa, ajena a las tradiciones proletarias del novecientos, pero altamente dinámica, que escapa de la miseria rural buscando una vida mejor y más libre. Estos sujetos protagonizaron un intenso ciclo de luchas y organización, que recompuso el movimiento obrero, luego de la dispersión de los años treinta, bajo nuevas formas (Errandonea y Costabile 1969). Sindicatos masivos, que reúnen a todos los trabajadores por ramas de actividad, incluyendo a los no calificados, reemplazan a las viejas sociedades de resistencia por oficios y emprenden experiencias de centralización basadas en la autonomía de los partidos políticos (Rodríguez 1966).

Los Consejos de Salarios procuraron disciplinar a esa figura tumultuosa: organizarla como fuerza de trabajo, suplantando sus expresiones autónomas y subordinando sus necesidades y deseos al capital. La ley 10.449, del 12 de noviembre de 1943, define el alcance, la organización y los propósitos de la institución.

En primer lugar, la norma refiere exclusivamente al comercio, la industria y los servicios privados. La discusión parlamentaria rechazó la extensión al medio rural por considerarla como una introducción de la lucha de clases en el campo, que rompe la armonía entre los peones y el patrón. No tuvo tampoco en cuenta a los funcionarios públicos, sometidos a procedimientos clientelares de ingreso, retribuciones y retiro por los partidos políticos. Dejó fuera, en fin, también las múltiples formas de trabajo familiar y no asalariado.

En segundo lugar, la ley organiza los Consejos de Salarios como instituciones descentralizadas. Indica al Poder Ejecutivo que clasifique esas actividades por grupos y en cada grupo instale un Consejo de siete miembros: tres designados por el gobierno, dos electos por los patronos y dos por los obreros. Las disposiciones regulan cuidadosamente el procedimiento electoral, establecen las condiciones que deben reunir los representantes y determinan que sean designados por el gobierno si alguna parte no concurre a la elección.

Por último, su cometido es fijar salarios mínimos. La ley define el salario mínimo como “aquel que se considera necesario, con relación a las condiciones económicas que imperan en el lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de las necesidades físicas, intelectuales y morales”. Cada Consejo debe determinar las categorías de trabajadores existentes en su rama de actividad y establecer los ingresos mínimos por categoría. Las decisiones se toman por mayoría y son obligatorias en todo el grupo definido. La norma sólo admite una observación del Poder Ejecutivo, de manera excepcional y con el propósito de aumentar los salarios, cuando un acuerdo sea “demasiado bajo”.

La formación de una clase obrera masiva, con luchas y organizaciones autónomas de los partidos y el gobierno, tuvo como respuesta política la creación de una institución particular. Bajo su forma clásica, los Consejos de Salarios comprenden exclusivamente a los obreros urbanos y los separan de otros trabajadores vinculados por formas distintas de explotación. Reproducen las formas de organización por ramas de actividad, creadas por los trabajadores, con el propósito de reemplazar sus expresiones autónomas por instituciones representativas. No establecen una relación paritaria entre obreros y patronos, ni imponen tampoco el predominio del estado. Su peculiar diseño procura subordinar las necesidades de los trabajadores al capital, introduciendo al gobierno como mediador de los conflictos.

Los Consejos de Salarios se convirtieron en una institución clásica del estado uruguayo (Lanzaro 1986). No obstante, fueron desbordados por una circulación de las luchas que extendió la organización sindical a los funcionarios públicos, movilizó a los asalariados rurales y convergió con otros grupos sociales en una articulación de las diversas facetas

del trabajo. Los sindicatos intervinieron en la elección de los Consejos con sus propios candidatos. Por esa vía, las organizaciones obreras penetraron en las instituciones del estado y volvieron corriente la práctica de obviar la elección para designar directamente a los delegados sindicales. Su peculiar integración permitía que, en caso de desacuerdo, el gobierno pudiera inclinar la balanza tanto hacia los obreros como hacia los patrones, pero también hizo posible que los sujetos sociales acordaran entre sí, incluso contra la opinión del gobierno. En los hechos, las negociaciones se desenvolvían previamente entre sindicatos y empresas, y el Consejo de Salarios sólo se reunía después, integrando a los delegados gubernamentales para formalizar los acuerdos (Mantero 2006).

Los trabajadores se recompusieron como clase, introdujeron sus organizaciones en las instituciones y subvirtieron su funcionamiento. Las luchas obreras empujaron los salarios por delante de la productividad, las patronales trasladaron los aumentos a los precios y desplazaron los conflictos hacia el gobierno, que administra la inflación para restablecer las ganancias (Quijano 1985). El salario se convirtió en la variable independiente, que determina la dinámica del conjunto. Necesidades y deseos de la población chocan cada vez más con los límites del capital y el estado, produciendo sujetos antagónicos, y derivan hacia una resolución por la fuerza. A partir del año 1968, los gobiernos pasaron a administrar directamente los salarios en el marco de medidas de excepción. La dictadura militar restableció la autoridad de las patronales, ilegalizó a los sindicatos y se atribuyó la facultad de determinar las categorías laborales y retribuciones de la actividad privada.

Los Consejos de Salarios reaparecieron brevemente, entre 1985 y 1990, para reordenar las relaciones laborales en la transición democrática, mientras el gobierno limitaba los aumentos de salarios. Sin embargo, desde la década del noventa, los gobiernos abandonan tanto la organización de la negociación colectiva como la administración de los salarios. Prevalece un enfoque que confía en la desregulación para reducir los costos del trabajo, aumentar la demanda de empleo y subordinar los salarios a la productividad.

## **Los Consejos de Salarios y la precarización del trabajo**

Los Consejos de Salarios reaparecieron, a partir del año 2005, como respuesta política a una composición del trabajo distinta del período clásico.

Los estudios destacan la difusión de la precariedad desde de la década de 1990. Sólo la mitad de la población económicamente activa estaba ocupada en el período en empleos por tiempo indefinido y con seguridad social (Supervielle y Quiñones 1999). Los problemas de empleo no son sinónimo tanto de falta de trabajo como de diferencias de acceso a derechos y servicios. La flexibilización laboral, la subcontratación de actividades y la implicación con las empresas disgregaron la figura del trabajo como sujeto masivo. La relación laboral no se limita a algo que ocurre entre obrero y patrón dentro de la empresa; el mando sobre el trabajo se extiende como un control de redes productivas en la sociedad. Los sindicatos quedaron reducidos a la organización del trabajo formal, reclamaron la regulación de la negociación colectiva y resistieron las privatizaciones asociados al partido de izquierda, el Frente Amplio. Esos lazos no estuvieron libres de tensiones pero fueron decisivos, tanto para dar eficacia política a las resistencias sociales como para canalizar electoralmente los descontentos a favor de la izquierda y ganar el gobierno (Ibarra 2005).

Desde el gobierno, el Frente Amplio respondió a esa composición del trabajo con la organización de los Consejos de Salarios. El decreto 105, del 7 de marzo del 2005, efectuó la convocatoria. Sus fundamentos invocan, no sólo la vigencia de la ley del año 1943, sino también el decreto-ley de la dictadura militar, que atribuyó la fijación de los salarios al gobierno, y las disposiciones de la transición democrática. Todo el funcionamiento de los Consejos de Salarios se pondrá en práctica por medio de decretos del Poder Ejecutivo. Una legislación de la negociación colectiva no será previa, sino posterior al desarrollo de esa experiencia y recién será aprobada en el año 2009, al fin del período de gobierno. Entre tanto, la apelación simultánea a normas de orígenes diversos y contenidos opuestos advierte, desde el comienzo, que no se trata simplemente de restaurar la institución clásica. Pone en marcha, en cambio, una estrategia que modifica el alcance, la organización y los propósitos de los Consejos de Salarios.

En primer lugar, extiende la negociación colectiva. Como vimos, la institución clásica comprendía exclusivamente a las actividades privadas urbanas, en una tentativa de aislar a los obreros organizados, pero fue desbordada por la circulación de las luchas entre las distintas facetas del trabajo. La institución actual parte de ese resultado como un dato a controlar. Reestableció los Consejos de Salarios en el comercio, la industria y los servicios privados, incluyó a los asalariados rurales y creó también ámbitos de negociación particulares con los funcionarios públicos. Según Notaro (2007), la negociación colectiva abarca 440 mil trabajadores del sector privado urbano, 80 mil asalariados rurales y 150 mil funcionarios públicos. Sin embargo, del total de trabajadores de la actividad privada, deduce un treinta por ciento no registrado en la seguridad social. Fuera del sistema quedan, además, 250 mil trabajadores por cuenta propia y 90 mil trabajadores rurales no asalariados. La negociación colectiva se extiende a todas las actividades, pero incluye solamente a los sectores formales y los separa de los precarios.

En segundo lugar, incorpora a los sindicatos. Los viejos Consejos de Salarios reproducían las formas de organización obreras con el fin de suplantar a sus expresiones autónomas, no obstante, los sindicatos penetraron en las instituciones del estado. Su forma actual reproduce también las estructuras organizativas de los trabajadores, pero incorpora directamente a los sindicatos. Creó un Consejo Superior Tripartito, integrado por el gobierno, la central sindical y las cámaras empresariales, con la finalidad de organizar la negociación colectiva. Los decretos 138 y 139, del 19 de abril del 2005, instalaron veinte Consejos urbanos y tres rurales divididos, a su vez, en cerca de doscientos subgrupos particulares con las organizaciones sindicales y empresariales de cada actividad. Los sindicatos crecieron. Juan Castillo, dirigente de la central sindical estimó que, a los 140 mil trabajadores sindicalizados existentes a comienzos del año 2005, se sumaron entre cuarenta y cincuenta mil luego de la instalación de los Consejos de Salarios, lo que equivale a un 33 por ciento de aumento de la afiliación (*El Observador*, 10 de julio del 2005). Los sindicatos son incorporados a las instituciones y crecen al amparo del estado, pero esa protección tendrá como contrapartida la obediencia.

Sobre esa estructura se impone, por último, el mando del gobierno. Los viejos Consejos de Salarios funcionaban de manera descentralizada, procuraban subordinar las necesidades de los trabajadores al capital introduciendo al gobierno como mediador de los conflictos. No obstante, fueron subvertidos por luchas que convirtieron al salario en una variable independiente y desplazaron los antagonismos hacia el estado hasta que, finalmente, fueron reemplazados por la fijación de los salarios por el gobierno. Su reorganización en la actualidad puso la administración de los salarios por el gobierno como punto de partida de los Consejos de Salarios.

Por un lado, estableció aumentos de salarios simultáneos y uniformes para todas las actividades. Estas pautas generales no fueron objeto de negociación con los sujetos sociales, sino definidas previamente por el Ministerio de Economía y anunciadas a sindicatos y empresas como los marcos que restringen la negociación. Por otro lado, el gobierno exigió que los acuerdos de cada Consejo fueran ratificados por decretos de los ministerios de Economía y de Trabajo como condición de validez general. La llamada “homologación” del Poder Ejecutivo actuó como un control posterior para evitar que los sujetos sociales acordaran entre sí por fuera de las pautas gubernamentales (Mantero 2006). A través de estos procedimientos, el gobierno se atribuyó la primera y la última palabra, y la negociación quedó reducida a una implementación de las pautas generales según las condiciones particulares de cada actividad.

Se efectuaron tres rondas de negociaciones en el período. En todos los casos, el gobierno determinó la duración de los convenios, los porcentajes de aumento y los plazos de ajuste de los salarios:

- La primera ronda estableció acuerdos por un año, a partir del 1° de julio del 2005, con un aumento real situado entre un mínimo del dos y un máximo del cuatro por ciento, distribuido en ajustes semestrales.
- La segunda, del año 2006, extendió los convenios a 18 meses, con un incremento real entre 3,5 y 5,5 por ciento, también repartido en ajustes semestrales.
- Por último, la ronda del 2008 abrió dos posibilidades: una, de acuerdos por dos años, aumentos entre uno y tres por ciento anual, y ajustes semestrales; y la otra con aumentos de hasta cinco por ciento, pero convenios de treinta meses y ajustes anuales.

Las pautas gubernamentales limitaron los aumentos de salarios dentro de márgenes estrechos, prolongaron cada vez más la duración de los convenios y procuraron dilatar también los plazos de ajuste.

En suma, los Consejos de Salarios fueron reorganizados a partir de los factores que llevaron a la crisis de la institución clásica y movilizados para responder a una composición del trabajo distinta. Bajo su forma actual, separan a los trabajadores formales de los precarios, incorporan sus organizaciones y subordinan sus necesidades y deseos. Por medio de los Consejos de Salarios, el gobierno administró los salarios de la economía como una variable dependiente de objetivos de inflación y equilibrio fiscal.

No obstante, también están atravesados por tensiones que desestabilizan su funcionamiento. En primer lugar, los trabajadores rechazan la precariedad y tienden a vincularse entre sí. En efecto, la precarización afecta no sólo a los trabajadores informales, que la sufren directamente, sino que deprime también los salarios y las condiciones del empleo formal. La central sindical reclama aumentos del salario mínimo nacional, que eleven los ingresos de todos los trabajadores, pero falta aún la contrapartida de organizaciones de los trabajadores precarios, que expresen por sí mismas sus demandas.

En segundo lugar, las instituciones incorporaron a los sindicatos pero el gobierno no logró establecer una regulación de los conflictos. La ocupación de lugares de trabajo, como manifestación del derecho de huelga y forma de lucha adecuada para bloquear el control patronal, se convirtió en el eje de las discordias. El decreto 165, del 30 de mayo del 2006, sancionó un sistema de prevención y resolución de conflictos, pero fue rechazado tanto por las organizaciones sindicales como por las empresariales, que preservaron su autonomía del estado en este aspecto. Esa autonomía acrecentó, a su vez, el papel político de la central sindical en la resolución de situaciones particulares que amenacen con desestabilizar el conjunto.

Por último, la conflictividad creció sostenidamente a lo largo del período. Según el Instituto de Relaciones Laborales (2009):

- Los conflictos cayeron a su nivel más bajo en el 2005, con la instalación de los Consejos de Salarios, sumando un total de 392.914 jornadas de trabajo en el año.

- Se duplicaron para la segunda ronda de negociaciones del 2006, con 862.581 jornadas laborales, incluyendo acciones generales por mejora de las pautas gubernamentales y movilizaciones sectoriales. Se extiende una táctica de acordar dentro de las pautas gubernamentales pero con aumentos diferenciales superiores para las categorías de menores ingresos.
- La conflictividad continuó en aumento en el año 2007, a pesar de la ausencia de negociación salarial, sumando 1.037.859 jornadas.
- Alcanzó el nivel máximo en la última ronda de negociaciones del 2008, incluyendo un paro general de 24 horas, una medida que no se registraba desde el año 2003, y un total de 1.315.983 jornadas de trabajo.
- Los conflictos recién declinaron a 551.028 jornadas en el año 2009, cubierto por los convenios acordados y dominado por la campaña electoral.

Pasadas las expectativas iniciales, las luchas crecieron cuestionando las pautas del gobierno, desbordaron los períodos de negociación y recuperaron los niveles de conflictividad previos a los Consejos de Salarios.

Las tendencias de los trabajadores a vincularse entre sí, afirmar su autonomía y extender las luchas contra la precarización y el mando, crean tensiones en el funcionamiento de los Consejos de Salarios.

A modo de epílogo, el nuevo gobierno, que asumió el 1° de marzo del 2010, aunque pertenece también al Frente Amplio como el anterior, se orientó a reducir el protagonismo del estado en la negociación colectiva. Reemplazó la fijación de los porcentajes de aumento por una fórmula general, que hace depender los salarios del crecimiento de la economía, el empleo y los desempeños particulares de cada sector, en tanto que la legislación puso fin a la homologación de los convenios por el Poder Ejecutivo.

## Conclusión

Hemos analizado, los Consejos de Salarios como una reacción política a los cambios de la composición del trabajo. La difusión de la precariedad, con sindicatos reducidos al empleo formal y asociados al partido de gobierno, tuvo como respuesta una reorganización de la vieja institución con nuevos propósitos. Los Consejos de Salarios separan a los trabajadores formales de los precarios, incorporan sus organizaciones y subordinan sus necesidades y deseos. Por su intermedio, el gobierno administró los salarios de la economía como una variable dependiente, sometida a objetivos de inflación y equilibrio fiscal. La institucionalización de las relaciones entre trabajo y capital no es una vuelta atrás, sino una inversión del papel del estado, que no actúa ya como mediador, sino como mando que contiene los conflictos. Podemos concluir que, lejos de ser un anacronismo, los Consejos de Salarios de Uruguay complementan la precarización del trabajo con el mando sobre el empleo formal. Pero sería una conclusión limitada si no agregamos también que están atravesados por tendencias de los trabajadores a vincularse entre sí, afirmar su autonomía y extender los conflictos. La última palabra no es la institución, sino las luchas que encierra, la desbordan y pueden ponerla en crisis.

## Referencias

- Ermida Uriarte, Oscar. 2006. “La nueva legislación laboral uruguaya”. *IUSLabor* 4: 1-9.
- Errandonea, Alfredo y Costabile, Daniel. 1969. *Sindicato y sociedad en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Ibarra, Luis. 2005. “El plebiscito del agua: nuevas alianzas, nuevas instituciones y nuevos desafíos”. En Daniel Buquet (coord.), *Las claves del cambio*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política - Banda Oriental, pp. 275-295.
- 2008. “Los Consejos de Salarios en Uruguay con el gobierno de la izquierda”, *Revista Enfoques* 6 (9): 187-201.
- Instituto de Relaciones Laborales. 2009. *Las relaciones laborales 2005-2009*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Lanzaro, Jorge. 1986. *Sindicatos y sistema político*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Mantero, Osvaldo. 2006. *La llamada “homologación” y otras formas de intervención del Poder Ejecutivo en las resoluciones de los consejos de salarios*. Montevideo: Instituto de Derecho del Trabajo, Facultad de Derecho.
- Negri, Antonio. 2002. *Crisis de la política*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- Notaro, Jorge. 2007. *Los Consejos de Salarios en el Uruguay*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas.
- Quijano, Carlos. 1985. “Los grandes problemas nacionales”, *Cuadernos de Marcha* 1 (4) 3ª época: 97-108.
- Rodríguez, Héctor. 1966. *Nuestros sindicatos*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Derecho.
- Supervielle, Marcos y Quiñones, Mariela. 1999. *La instalación de la flexibilidad en Uruguay*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.

