

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

## Los Dilemas del Estado

### Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Conflicto, desigualdad  
e instituciones  
laborales: Uruguay a  
mediados de 2010

Jorge Notaro



## **Conflicto, desigualdad e instituciones laborales: Uruguay a mediados de 2010<sup>1</sup>.**

**Jorge Notaro, jnotaro@netgate.com.uy**

**Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
de la Universidad de la República**

### **Resumen**

La relación capital – trabajo es desigual, implica la dominación del primero sobre el segundo y un conflicto de intereses. Los Sistemas de Relaciones Laborales pueden acentuar o atenuar la desigualdad y el conflicto. En el Uruguay se aprecian cambios importantes desde mediados del siglo XX hasta principios del siglo XXI en ambos aspectos.

La hipótesis central de la ponencia es que los cambios en el Sistema de Relaciones durante la década de los años noventa acentuaron la desigualdad y desde 2005 se revirtió la tendencia por el fortalecieron a las organizaciones sindicales.

### **Palabras clave**

**Trabajo, Relaciones laborales, Uruguay**

---

<sup>1</sup> *Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010)*

## **Conflicto, desigualdad e instituciones laborales: Uruguay a mediados de 2010**

### **1. Introducción**

La relación capital – trabajo es desigual, implica la dominación del primero sobre el segundo y un conflicto de intereses. Los Sistemas de Relaciones Laborales (SRLL) pueden acentuar o atenuar la desigualdad y el conflicto. En el Uruguay se aprecian cambios importantes desde mediados del siglo XX hasta principios del siglo XXI en ambos aspectos.

La hipótesis central de la ponencia es que los cambios institucionales que se procesaron entre 2005 y 2009 fortalecieron a las organizaciones sindicales y redujeron la desigualdad en las relaciones de poder en el mundo del trabajo.

Se presenta un esquema del marco teórico metodológico (en 2), la evolución de las interrelaciones entre los actores sociales y su expresión en el SRLL (en 3) y finalmente, la evolución reciente y la situación actual (en 4).

### **2. Marco teórico metodológico**

Se consideran los Sistemas de Relaciones Laborales como institución componente del proceso social, en sus interrelaciones con los actores sociales que lo integran así como con las estructuras del contexto.

Los SRLL están asociados al capitalismo ya que suponen que la relación capital – trabajo es la más importante y por lo tanto, se justifican como objeto de estudio. Surgieron con la industrialización y canalizan el conflicto capital - trabajo sobre contenidos relacionados con la actividad laboral, como el salario y las condiciones de trabajo. Convoca a las organizaciones de trabajadores y de empleadores incluyendo principalmente a los trabajadores concentrados en grandes empresas, creando escenarios con instancias de negociación para resolverlo.

De las lecturas que formaron parte de mi actividad en la Juventud Socialista a mediados de la década de los años sesenta, una idea de la dialéctica materialista me acompaña hasta hoy: proceso social. Esa idea sencilla orienta este enfoque metodológico en tres aspectos.

En primer lugar, la hipótesis de que es probable que entre los diversos aspectos que estudian las ciencias sociales, como la economía, la sociedad, la política, la cultura o el derecho, existan interrelaciones y su búsqueda debe formar parte de la investigación. El proceso social es uno sólo, pero su división y simplificación mediante la abstracción son necesarias para la elaboración de teorías. El análisis “concreto de una situación concreta” requiere tener en cuenta al mismo tiempo las múltiples dimensiones y sus interrelaciones<sup>2</sup>. Este enfoque era uno de los objetivos del informe de OIT sobre las relaciones de trabajo en América Latina, “Un tercer objetivo del libro es el de mostrar la viabilidad de los enfoques socio institucionales que combinen el análisis jurídico con la referencia a la práctica, y sobre todo a los problemas que se enfrenan hoy en los diversos países de la región. Aunque el papel prominente que sigue aún desempeñando la legislación obliga a destacar la dimensión `juslaboralista ´ de las relaciones laborales, se ha hecho un esfuerzo por incluir ciertas referencias estadísticas y por introducir informaciones sobre la razón de ser de las diversas instituciones y las modalidades y variantes que ellas presentan en la práctica.” (OIT 1981 v:vi)

En segundo lugar, la hipótesis de que el presente resulta del pasado e incide sobre el futuro, por lo que el análisis debe tener en cuenta la dimensión temporal. El objeto de estudio de las ciencias sociales está en permanente cambio por lo que una relación de causalidad entre variables que se cumplía hasta ayer en un país o región podría no cumplirse en otros países y regiones en ese momento así como puede no cumplirse hoy en alguno o algunos de los países o regiones. Es poco probable que la relaciones causales del Uruguay de los años cuarenta o del Perú de hoy, se cumplan en el Uruguay a principios del siglo XXI (excepto generalidades tan abstractas como poco operativas para la investigación empírica).

---

<sup>2</sup>Esta preocupación se manifiesta actualmente en las propuestas de investigaciones “interdisciplinarias” En Uruguay ver por ejemplo los programas del recientemente creado Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República.

En los trabajos de la OIT hay una permanente referencia a los cambios en el contexto económico y político y se analizan sus interrelaciones con las relaciones laborales. En los últimos años se ha prestado particular atención a los cambios resultantes de los modelos de desarrollo económico, de las dictaduras y el posterior retorno a la democracia, de las crisis económicas y de las políticas de liberalización y apertura. (OIT 1987 7:21; RELASUR 1995 17:24; Cardoso y Gindin 2009 1:13; Mazzuchi 2010 3:8). Entre los impactos un tema central ha sido identificar un sistema de relaciones laborales que estimulara la inversión, el crecimiento y el empleo (OIT 1987:1).

En tercer lugar, las especificidades de un lugar durante cierto período se comprenden en un contexto más abstracto y permanente. Señala Hyman que “El estado de las `relaciones industriales´ o de la lucha de clase no puede simplemente deducirse de una caracterización general de la coyuntura económica y política, pero tampoco puede entenderse si no se relaciona con este contexto. Es necesario tener en cuenta la especificidad de las *instituciones* y *los proceso de mediación* que son en ciertos aspectos particulares en cada nación, actividad económica, empresa y lugar de trabajo; y los que pueden variar en sus efectos en el tiempo” (Hyman 1989:135)<sup>3</sup>

En el presente documento se parte del concepto de Dunlop (1958): “En cualquier instante de su desarrollo, se considera que un sistema de relaciones industriales está compuesto por ciertos actores, ciertos contextos, una ideología que los mantiene unidos y un cuerpo de normas creadas para dirigir a los actores en el lugar y comunidad de trabajo”. Se excluye el componente de “ideología”, se considera que los actores inciden con sus estrategias en la modificación de los SRLL señalando “Creemos que un modelo más realista de las relaciones industriales deber reconocer en primer lugar el papel activo de la administración en dar forma a las relaciones industriales (un punto de vista opuesto al tradicional de reacción frente a las presiones sindicales) y en segundo lugar, los diferentes niveles de la toma de decisiones en las relaciones entre las organizaciones de empresas, trabajadores y gobierno y sus efectos independientes en los resultados de las relaciones industriales. Esta es la razón por la que creemos que el

---

<sup>3</sup> Traducción libre de “The state of `industrial relations´ or of class struggle cannot be simply `read off´ from a generalized characterization of the economic and political conjuncture, but equally cannot be understood except against this background. What is at issue is the specificity of *institutions and processes of mediation* which are in some respects distinctive in each nation, industry, company and individual workplace; and which can alter in their effects over time.”

concepto de estrategia, o de opción estratégica, puede ayudar a agregar un componente más dinámico a la teoría de sistemas y ayudar a explicar algunos de los cambios en las relaciones industriales en los Estados Unidos.” (Kochan, Mc Kersie y Cappelli 1983 7:8)<sup>4</sup>. Estos autores consideran que las opciones estratégicas complementan pero no sustituyen en enfoque de “sistemas” (32:33).

Es habitual el uso del concepto “sistema de relaciones laborales” sin definirlo (Cardoso y Gindin 2009:37) o el análisis de las relaciones sin utilizar esa categoría (OIT 1981, RELASUR 1995, Mazzuchi 2010); no forma parte del Glosario elaborado por OIT (Arrigo y Casale 2005) y como consecuencia tampoco se encuentran tipologías o modelos de sistemas que permitan identificar cambios. Por último, es muy poco frecuente el análisis de las relaciones de poder entre los actores y de estos con el sistema político. Una excepción la constituye el informe de OIT sobre Uruguay que define los objetivos de los SRRL y analiza las características del caso uruguayo (1987 2:5 y 23:41).

Se considera que el SRRL tiene cuatro componentes, los actores, los escenarios, el grado en que se combinan cooperación/participación y confrontación/conflicto y las relaciones de poder. Se consideran “actores” a las organizaciones que representan a los trabajadores o a los empresarios, y al Estado; se analiza su evolución, estructura interna y funciones. Se consideran "escenarios" a la delimitación de quienes, como y que negocian; comprende las instituciones (ámbitos u organismos), los procedimientos (o formas) de relación de los actores, las normas legales que definen sus funciones y competencias, y los temas que se discuten (contenidos). Entre las formas de relación se considera la negociación colectiva, la participación de las organizaciones en instituciones del Estado y la participación de los trabajadores en organismos en la empresa. Entre los contenidos, en primer lugar la fijación de salarios dentro de los márgenes de la legislación vigente; las condiciones de trabajo; los conflictos y los procedimientos de prevención y resolución.

---

<sup>4</sup> Traducción libre de “We believe that a more realistic model of industrial relations should recognize first the active role placed by management in shaping industrial relations (as opposed to the traditional, reactive view responding to union pressures) and second the different levels of decision making that occur within business, labor and government organizations and their independent effects on industrial relations outcomes. This is why we believe the concept of strategy, or strategic choice, can help add a more dynamic component to systems theory and in so doing help explain some of the evolving developments in U.S. industrial relations”

Se agregan como parte del contexto y condicionantes del perfil de los Sistemas y de sus cambios, a la situación económica, la estructura social y el sistema político. Se incluyen las relaciones de poder en la empresa y con relación al sistema político (Touraine 1987), como condicionantes del SRRL y como resultado, en aspectos que trascienden al SRRL como las políticas económicas y participación en el sistema político

En Uruguay el proceso de cambio de los SRRL y su multidimensionalidad han sido destacados desde el Derecho del Trabajo. Señala Castello (2005: 75) que “El sistema de relaciones laborales y su segmento jurídico, el Derecho del trabajo, se han caracterizado desde sus orígenes por su constante transformación”. Destaca como causas o factores a los cambios en sus componentes que modifican sus interrelaciones así como las relaciones con los otros subsistemas del sistema social, “en especial los de índole económico y político”. Rosenbaum (2009b 51:52) considera “que las instituciones del derecho del trabajo y las relaciones laborales que confluyen en ellas, enfrentan un proceso de transformación profundo...(que) han alcanzado tanto a trabajadores como a empleadores, a sus organizaciones profesionales y al propio Estado.”

### **3. La estructura social y el Sistema de Relaciones Laborales**

#### **3.1 El proceso y los actores sociales**

El Uruguay es un país capitalista dependiente y por lo tanto se caracteriza por una estructura social que genera explotación y una estructura económica deformada. En este marco abstracto es necesario incorporar las particularidades del país en cada período, las alianzas sociales dominantes y dominadas, sus cambios internos y en la correlación de fuerzas.

Tanto la estrategia impulsada por las exportaciones de carne, lana y cuero hasta principios del siglo XX como la de desarrollo industrial sustitutivo de importaciones para el mercado interno tuvieron alianzas sociales de apoyo claramente identificadas (Faroppa 1965, Instituto de Economía 1969). Algunos indicadores del apoyo a la política económica por el capital son el aumento de la inversión, del nivel de actividad y de los depósitos bancarios. La dependencia de Inglaterra duró hasta la segunda guerra

mundial y desde ese momento el poder imperial lo ejercieron los Estados Unidos de Norteamérica. El Fondo Monetario Internacional (FMI) desembarcó en Uruguay en 1959, año en que se firmó la primera carta de intención y continúa condicionando la política económica.

La economía uruguaya creció a tasas importantes durante la primera mitad del siglo veinte, primero por el impulso de las exportaciones ganaderas y luego por la sustitución de importaciones industriales para el mercado interno. En sus últimos años tuvo como estímulos la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, que generaron una mayor demanda y altos precios de la carne vacuna y la lana principalmente (Faroppa 1965 81:84).

Finalizada la guerra la economía dejó de crecer, no se crearon nuevos puestos de trabajo en las actividades productivas, los gobiernos empezaron a utilizar más intensamente las políticas de clientela con cargos públicos innecesarios y repartiendo jubilaciones. El estancamiento del producto puso en marcha una puja distributiva entre los principales actores sociales para mantener o mejorar su participación en esa riqueza de magnitud constante.

En una economía con mercados internos protegidos y predominantemente oligopólicos los aumentos de salarios se trasladaban a los precios y el tipo de cambio administrado y descendente en términos reales permitía transferencias de ingresos desde los ganaderos hacia los actores urbanos. (Notaro 1984 243:250). Los ganaderos tenían como instrumento “retener su producción” lo que provocaba escasez de moneda extranjera y dificultaba las importaciones, se perdían reservas y el país quedaba al borde de la incapacidad de pagos externos (Instituto de Economía 1969 314:322). El gobierno tenía que devaluar para que se reiniciaran las exportaciones y aumentar su disponibilidad de moneda extranjera, con lo cual exportando a precios internacionales dados, los ganaderos, las barracas exportadoras de lana y la industria que producía tops, aumentaban sus ingresos reales. Por períodos mejoraban los salarios reales o la rentabilidad industrial y comercial, la devaluación mejoraba los ingresos de los ganaderos y deterioraba los de los actores urbanos, y en ese relativo empate social y económico funcionaba la economía uruguaya en un círculo vicioso de estancamiento del nivel de actividad, pugna distributiva e inflación.

En el año 1968 con una inflación que por primera vez pasó del 100% anual, se resolvió congelar los precios y los salarios. Se acercaba la convocatoria de los consejos de salarios con de modo que se congelaron precios altos y salarios bajos, lo que consolidó la transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas. Esta experiencia terminó con una importante devaluación en 1971/72, que se trasladó a los precios pero no fue acompañada por un aumento de salarios, lo que provocó una caída de 17% del salario real. Fue la caída más pronunciada en un solo año, mayor a la que posteriormente se siguió acumulando durante la dictadura (Notaro 1984 29:30). La plusvalía captada por las actividades ganaderas aumentó un 50% sobre el nivel de 1971 (IECON 1973 54:57).

Con la congelación, de la espiral precios – salarios se transitó a la espiral de la violencia, para imponer la congelación se reprimió la actividad sindical militarizando a los bancarios funcionarios públicos de servicios esenciales en huelga y confinándolos en distintas instalaciones; reprimiendo las protestas callejeras estudiantiles; la llegada de Dan Mitrione como parte de la cooperación del gobierno de los EE.UU para enseñar a torturar, lo que tuvo como consecuencia que un grupo de patriotas violara la ley para mandarlo de vuelta.

El largo proceso de deterioro económico y político así como los conflictos sociales fueron modificando el peso relativo de los actores y agudizando la contradicción entre las Fuerzas Armadas como soporte de un sistema político en el que tenían un papel secundario y los gobernantes que tomaban las decisiones, que se resolvió a mediados de 1973 con el golpe de Estado.

La dictadura adoptó dos medidas de política económica que modificaron el funcionamiento de la actividad económica y la importancia relativa de los actores, la liberalización de las tasas de interés y del movimiento internacional de capital. Cuando las tasas de interés se liberaron y empezaron a aumentar más que la inflación, la intermediación financiera se convirtió en una actividad más rentable y el crédito comenzó a tener un costo. El ingreso de capital del exterior diluyó la base del poder de los ganaderos que, por ejemplo, perdió la capacidad de presionar por las devaluaciones.

Los cambios en el Estado y en la economía derivaron en el ascendente protagonismo de un nuevo actor social “La distribución de costos y beneficios, así como los resultados sobre el proceso económico, permiten hablar de un modelo que pasó de tener un carácter antipopular a tener un carácter antinacional. Se consolidó la hegemonía del capital financiero internacional sobre el proceso económico.” (Notaro 1984:104). La alianza de clases dominantes se modificó durante el último cuarto del siglo veinte con la aparición de un cuarto socio hegemónico, el capital financiero. En torno a este se constituyó una “lumpenburguesía” de auditorías, estudios jurídicos y contables, que lucraron con las operaciones de venta cartera. Tiene su base en las instituciones de intermediación financiera y articula también a los acreedores externos y los propietarios de depósitos bancarios, residentes en el país o en el exterior. Las prioridades de la política económica fueron el pago de la deuda externa, la creación de mejores condiciones de pago a los deudores de la banca instalada en el país y la supervivencia de las instituciones de intermediación financiera. El FMI recuperó protagonismo por la contracción de la financiación privada externa y reinició las operaciones de apoyo condicionado al establecimiento de metas de estabilización de precios, fiscales y monetarias.

### **3.2 Los Sistemas de Relaciones Laborales**

El proceso que desemboca en la formación de un sistema de relaciones laborales en el Uruguay se inicia a fines del siglo XIX, por la acción de un conjunto de condiciones políticas, económicas y sociales, nacionales e internacionales.

El Uruguay tuvo una legislación social y laboral muy avanzada, como por ejemplo la creación de los Consejos de Salarios y las asignaciones familiares en el año 1943, ley 10.449 del 12 de noviembre (Frega, Maronna y Trochón 1985; Porrini 2005). La convocatoria periódica de los consejos de salarios estimuló el desarrollo de las organizaciones sindicales y permitió a los trabajadores asalariados lograr mejoras en sus salarios.

Con la aprobación de la ley inició una nueva etapa en el SRLL. La misma estableció “Créanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la

industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado.” Estarían integrados por representantes de los empresarios y los trabajadores surgidos de elecciones con voto secreto y del Poder Ejecutivo. La convocatoria se suspendió en 1968 se retomó en 1985 y a fines de 1992 se suspendió nuevamente dejando la negociación salarial librada a los actores; este cambio permitió el predominio de los empresarios sobre los trabajadores, lo que se reflejó en modificaciones en las condiciones de trabajo que contribuyeron a la caída del salario real privado (Notaro 2005 16:26 y 2007 7:17).

Se ubica en la década de los cuarenta “una clase trabajadora urbano – industrial que está en pleno proceso de crecimiento” (Porrini 2005:8) por la convergencia de trabajadores inmigrantes y del interior del país, así como la incorporación de mujeres y jóvenes., con una diversidad ideológica y organizativa “en lo que pensamos fue su proyección histórica en la vida social y política de las agitadas décadas siguientes de los 50 y 60”.

Las primeras luchas, que acompañaron el surgimiento del proletariado (trabajadores asalariados de la industria) a fin del siglo diecinueve y principios del veinte. Los obreros eran 80.000 en 1930 (González Sierra 1993:20) y en las organizaciones sindicales predominaban los proyectos revolucionarios y la acción directa.

Rosenbaum (2009a 308:314) destaca las múltiples dimensiones del funcionamiento de los Consejos considerando que “los efectos del sistema excedieron las previsiones originarias del legislador de la época” y se constituyeron en “la variable de sustentación del modelo de relaciones laborales de nuestro país” así como una fuente del derecho del trabajo individual (el salario y las condiciones de trabajo y empleo) y colectivo (la negociación, la libertad sindical y el convenio colectivo).

La Ley implicó la institucionalización de la lucha de clases al reconocer la existencia de actores sindicales y empresariales con puntos de vista e intereses contradictorios y al mismo tiempo convoca a la superación del conflicto con la participación del Estado aceptando la relación capital – trabajo y el sistema político.

Entre 1968 y 1984 los Consejos no funcionaron, suspendidos por una resolución de congelación de precios y salarios primero y la prohibición de la actividad sindical

después; con el retorno a la democracia en 1985 se convocaron nuevamente. La degradación del SRLL se inició a fines de 1992 con la suspensión de la convocatoria de los Consejos dejando la negociación salarial librada a los actores. El Estado se retrajo en su rol de establecer normas y controlar su cumplimiento, de construir escenarios de negociación y mediar en los conflictos, por cambios en la definición de su papel y dificultades financieras. Las estrategias de desarrollo económico de la década de los noventa no consideraban relevante la participación de los actores sociales e incluso cuestionaban a las organizaciones sectoriales como introductoras de “imperfecciones” en los mercados (Notaro 2005 16:23)

Se permitió el predominio de los empresarios sobre los trabajadores, lo que se reflejó en modificaciones en las condiciones de trabajo y el deterioro de la calidad del empleo, contribuyendo a la caída del salario real en el sector privado. Aumentó el bipartismo y la descentralización con convenios a nivel de empresa, se redujo la negociación colectiva y el número de convenios. Se complementó con el tripartismo en la confrontación, dado que fue usual recurrir al MTSS cuando surgían conflictos. La descentralización presentó también situaciones intermedias (mixtas o articuladas) en las que algunos aspectos se acordaron a nivel de rama y otros en cada empresa. El movimiento sindical combinó una mayor conflictividad con la participación en nuevos ámbitos vinculados a la integración, la reestructura productiva, el empleo y el medio ambiente.

Los cambios en la estructura económica contribuyeron a modificar la composición y a debilitar al movimiento sindical. El cierre de las grandes empresas industriales donde la organización sindical era importante y a la expansión del empleo asalariado en los servicios, en los que no se desarrolló la organización sindical. De las grandes empresas industriales que operaban en 1991, el 25% había cerrado en 1996, por lo que se habían perdido cuarenta mil puestos de trabajo; las sobrevivientes continuaban aumentando el nivel de actividad con importantes inversiones y cambios tecnológicos, con doce mil personas menos ocupadas.

Los cambios en la estructura del PBI por reducción de la importancia relativa de la industria y aumento de los servicios, “fue impulsado, fundamentalmente, por el crecimiento de una cantidad de formas que difieren sustancialmente del trabajo a tiempo

completo, estable y con aportes completos a la seguridad social” (Supervielle y Pucci 2008 99: 102). Sumado a la apertura económica, el aumento del desempleo y del empleo con restricciones, aumentan la heterogeneidad de los asalariados “lo que muestra las dificultades que enfrentaba a fines del siglo XX el sindicalismo al intentar llevar adelante una acción colectiva”.

La caída de la tasa de afiliación desde los años noventa estuvo condicionada por los cambios en la construcción de nuevos empleos y las nuevas formas de inserción laboral que contribuyeron a la transformación de la estructura social. Una parte de los obreros se transformaron en cooperativistas en las empresas quebradas, en trabajadores por cuenta propia o pequeños empresarios para proveer bienes y servicios tercerizados; en trabajadores no registrados para generar un ingreso sin los costos de la seguridad social y la tributación (Supervielle y Quiñones 2008 31:32).

Durante toda la etapa se continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores rurales y el del servicio doméstico. Funcionaron consejos tripartitos en las actividades que tenían precios controlados como la salud y el transporte de pasajeros, así como en la construcción, actividad en la que el Estado es el cliente más importante por las obras públicas y los créditos para la construcción de viviendas. Estas actividades, así como los bancos, llegaron al final de período sin discontinuidades en la negociación, con convenios colectivos que establecían salarios mínimos por categorías y sindicatos fuertes. Comprenden a 90.000 asalariados de la actividad privada, algo más del 20% del total de trabajadores comprendidos en los Consejos de Salarios.

#### **4. Evolución reciente y situación actual**

##### **4.1 El contexto económico y político**

Durante el gobierno del Frente Amplio (2005 – 2009) se mantuvo la alianza de clases dominantes con hegemonía del capital financiero, pero cambió la correlación de fuerzas por el aumento del peso de las organizaciones sindicales. Los principales indicadores son los resultados económicos que aseguraron al capital una rentabilidad alta y superior a la de la década previa y la presencia del FMI en la propuesta de las políticas implementadas.

Se perciben cambios en la estructura económica por el aumento de la inversión extranjera directa en el agro y la industria, pero que no se han expresado en las estrategias políticas de las organizaciones empresariales. Al asumir el nuevo gobierno persistían dos problemas complejos:

a) Financiero, tanto externo como interno. i) La deuda externa acumulaba vencimientos en 2005 y 2006 por U\$S 6.150 millones, muy superiores a las reservas y con un saldo negativo en cuenta corriente; la deuda bruta del sector público equivalía al PBI en 2004. ii) Durante el primer trimestre de 2005, los activos de reserva del BCU se redujeron en un 16.6% y se situaron en 2.095 millones de dólares. iii) En lo interno, la alta morosidad indicaba las dificultades de los deudores para devolver los créditos a la banca pública y privada.

b) Social, por la duplicación de la población pobre o indigente, el deterioro de la calidad del empleo y la caída pronunciada de salarios y pasividades reales. El importante aumento del número de personas ocupadas durante 2004 no se reflejó en aumentos de los salarios reales ni en reducción del número de personas pobres.

Desde 2006 el nivel de actividad económica y el número de personas ocupadas superaron los previos a la recesión de 1999 – 2003 y la tasa de desempleo alcanzó el nivel mínimo de las últimas tres décadas. Estos resultados excepcionales se apoyaron en el “shock” externo más favorable de los últimos cincuenta años, por el aumento de la demanda y los precios de las exportaciones así como por una oferta de fondos abundante y a bajas tasas (Notaro, 2007). Se lograron con tipo de cambio real alto o en descenso, así como con inflación en descenso o ascendente. No fueron anulados por los impactos de la crisis internacional que provocó un descenso de las exportaciones a fines de 2008, pero sin que la economía tuviera dos trimestres sucesivos de caída del PBI. Resultaron compatibles con cambios en la política laboral que incluyó medidas que la literatura alineada con el consenso de Washington considera “rigideces”. Entre 2005 y 2009 el crecimiento del PBI superó el 30% y los salarios reales se encontraban levemente por debajo del nivel de 1997 – 2001, en el sector privado un 4% por debajo y en el público un 3% por encima. El número de personas ocupadas se estabilizó en torno al millón y medio. (Olesker 2003 y 2009, Notaro 2007: 7-17).

Si se tiene en cuenta el aumento del nivel de actividad económica (PBI y el ingreso disponible en el país (YNBD) se puede afirmar que existía un importante margen para aumentar los salarios reales privados sin afectar la competitividad. En el siguiente Cuadro se desagrega la masa salarial separando al personal directivo que no está comprendido en los Consejos de Salarios. Los obreros y empleados del sector privado percibieron algo menos del 12% del YNBD y los del sector público en torno al 7%. Si se incluyen otros ingresos de sectores populares, como los de los trabajadores por cuenta propia con y sin local, las jubilaciones y las transferencias hacia las familias de menores ingresos, se llega a la tercera parte del YNBD con un porcentaje decreciente durante los últimos tres años. Los otros dos tercios corresponden a ingresos a) del trabajo del personal directivo, profesionales universitarios y patrones; b) del capital, que la Encuesta de Hogares no capta y se aproximan al 50% del YNBD.

## Cuadro

### INGRESOS DE LOS SECTORES POPULARES

**Total País. Porcentajes sobre YNBD. 2006-2008**

	Obreros y Empleados Privados	Asalariados públicos	Cuenta Propia S/L	Cuenta Propia C/L	Pasividades	Transferencias	TOTAL
<b>2006</b>	11,7	7,3	0,7	4,3	7,7	2,2	<b>34,0</b>
<b>2007</b>	11,8	7,1	0,4	4,6	7,1	2,1	<b>33,1</b>
<b>2008</b>	11,7	6,9	0,3	4,6	6,8	1,3	<b>31,6</b>

Fuente: Microdatos de la ECH del INE procesados por Guillermo Alves

Excepto: Pasividades, según BPS.

Obreros y Empleados Privados incluye Cooperativistas

En junio de 2005 el gobierno del FA firmó un acuerdo a tres años con el FMI que aprobó créditos por U\$S 1.130 millones de dólares para el período. A las cláusulas tradicionales se agregaron referencias a mejorar las condiciones sociales, una más equitativa distribución de los beneficios del crecimiento y un programa transitorio para dar respuesta a las urgentes necesidades sociales.<sup>5</sup>

El director A. Carstens señaló como debilidades y riesgos la magnitud de la deuda pública, la situación del sistema financiero y los obstáculos a la inversión. Recordó las

<sup>5</sup> Véase un análisis sobre la continuidad de la política macroeconómica del gobierno anterior y del sesgo político del FMI en Notaro, 2007.

reformas pendientes en la DGI y en la Seguridad Social. El comunicado de prensa destacó que “La política monetaria continuará centrada en ‘base money targeting’ en el contexto de un régimen de tipo de cambio flexible hasta que las condiciones permitan cambiar a un ‘inflation targeting framework’”. Para preparar este cambio, el programa proponía un fortalecimiento de la autonomía y la posición financiera del Banco Central<sup>6</sup> (IMF, 2005).

Se proyectaba un crecimiento del PBI al 4% anual, la reducción gradual de la inflación al 1% anual para llegar a 2008 al 3.5%, un aumento de las exportaciones al 9% anual y de las reservas en U\$S 1.500 millones al fin del período. La meta de superávit fiscal era del 4% del PBI para reducir la relación deuda pública – producto del 60% en 2008 al 50% en 2012; en 2005- 2006 se aceptó un superávit menor para financiar el programa de emergencia social.

El 30 de noviembre de 2006 se canceló anticipadamente la deuda con el FMI, que en ese momento era de U\$S 1.100 millones pero el programa se mantuvo. El Consejo de Dirección del FMI destacó que la recuperación de la economía uruguaya había superado las expectativas y que era necesario mantener el superávit primario de 4% del PBI para “reducir la carga de la deuda y anclar la credibilidad de la política”.(IMF 2007)<sup>7</sup>

Siguió vigente la libertad sin restricciones del movimiento internacional de capitales y del mercado cambiario, que treinta y cinco años después continúa como la dejó la dictadura, permitiendo el ingreso y el egreso de capitales por cualquier monto, por cualquier período y para cualquier uso.

## **4.2 El nuevo Sistema de Relaciones Laborales y la desigualdad**

El gobierno del Frente Amplio procesó una profunda reforma laboral de la que surgió un nuevo Sistema de Relaciones Laborales Regulado y Participativo. Desde el punto de vista del Consenso de Washington se agregaron “rigideces”, que no impidieron los

---

<sup>6</sup> Traducción libre de “Monetary policy will continue to be based on base money targeting in the context of a flexible exchange rate regime, until conditions are in place to move to an inflation targeting framework. To prepare for this move, the program envisages a strengthening of the autonomy and financial position of the central bank.”

<sup>7</sup> “...to reduce the debt burden and anchor policy credibility.”

aumentos del producto, de la inversión, del empleo y de los salarios reales. Se consolidaron escenarios tripartitos, se fortalecieron los actores sociales y se alcanzó un mayor equilibrio en las relaciones de poder. El gobierno fue el principal protagonista con sus propuestas y su estilo negociador, creó condiciones para el desarrollo de la actividad sindical y aseguró una alta rentabilidad al capital. Fue el punto de referencia de conflictos con el movimiento sindical por los aumentos de salarios y con el sector empresarial por los cambios que implicaban un recorte de su poder. Los aumentos del salario real propuestos por el Poder Ejecutivo para el sector privado para los cinco años eran desde un mínimo de 9.1% hasta un máximo de 20.5% e implicaban el incumplimiento del compromiso preelectoral sobre la recuperación de la pérdida durante la crisis previa. El aumento logrado es 6.7% superior al máximo propuesto y se logró a pesar de las propuestas.

Cambiaron los actores por el protagonismo del gobierno y el fortalecimiento de los actores sociales. Surgió un actor empresarial que expresa los intereses comunes y generales, se desarrollaron las organizaciones sindicales y se incluyeron todos los trabajadores asalariados en los Consejos, 834.100 privados y 225.100 públicos (Notaro, 2010). Las relaciones capital – trabajo se volvieron más complejas por el papel del gobierno con una visión sobre las relaciones entre salarios, empleo, inflación y competitividad, que busca el logro de metas macroeconómicas, las que a su vez están condicionadas por los organismos multilaterales de crédito y las valoraciones de las empresas calificadoras de riesgo.

La categoría “Reforma Laboral” surgió durante la década de los años noventa, considerando que en una época de globalización de la economía era necesario reducir la intervención estatal y las regulaciones, para estimular la inversión, la competitividad, el aumento del nivel y la calidad del empleo. Se propone modificar el SRRL con el objetivo de impactar sobre la economía (Banco Mundial 1995, BID 1998 y 2003). Estas propuestas se apoyan en una parte de los lineamientos que se conocen como “Consenso de Washington”, que incluyen la liberalización de la tasa de interés, el comercio y las inversiones extranjeras directas; la privatización de las empresas públicas y la desregulación de las actividades económicas. Williamson ha destacado que en general se omite que también propuso un tipo de cambio real competitivo y no incluyó la liberalización total de la cuenta capital del balance de pagos (Williamson 2004). Tiene

algunas excepciones con un enfoque más amplio que incorpora las políticas de formación y los aumentos de productividad (Amadeo y Horton 1996, C. Pagés 2005). Resultados distintos surgieron de las investigaciones de la OIT (PREALC 1993, Tokman y Martínez 1999a, b y c; OIT 2003).

Fundamentos sobre la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo para lograr mayores tasas de crecimiento se encuentran en Forteza y Rama (2001). Las conclusiones principales son que las reformas económicas son exitosas cuando los mercados de trabajo son flexibles, que la rigidez hace más lento el crecimiento y la recuperación de la recesión, lo que a su vez es principalmente el resultado de la importancia relativa de la sindicalización y del empleo público<sup>8</sup>. Concluyen que Uruguay tiene el mercado de trabajo más rígido de América Latina y Chile el más flexible, mientras que USA presenta el más flexible de los países industrializados.

Las conclusiones no sobrevivieron a la reciente crisis. Durante 2009 el PBI en Chile cayó un 2%, la tasa de ocupación bajó un 1% y el desempleo aumentó de 7.9% a 10.0%. En los Estados Unidos el PBI comenzó a caer en el último trimestre de 2008 y en 2009 acumuló un 2.7%, con un aumento del desempleo de 5.8% en 2008 a 9.3% en 2009 (OIT 2010 24:32). En Uruguay durante 2009 el PBI creció 2%, la tasa de desempleo se mantuvo en 7.6% y trabajaron 28.000 personas más que durante el año anterior.

La Ley sobre el Sistema de Negociación Colectiva (No. 18.566 de 11/09/09) delegó en el Consejo Superior Tripartito facultades que hasta ese momento correspondían al Poder Ejecutivo, como la integración de los grupos de los Consejos de Salarios, la creación de nuevos subgrupos, la reclasificación de empresas y la fijación del salario mínimo. Como nuevas facultades a los Consejos corresponderá regular la licencia sindical y las condiciones de trabajo.

---

<sup>8</sup> “One of the main implications of the results in tables 4 to 9 is that economics reforms are effective when labor markets are flexible”...“labor market rigidity, on the other hand, is associated with dramatic drops in GDP growth rates in the years preceding adjustment, and weak recoveries or continued recessions in subsequent years.” (22). “Based on econometric results, reforms have been successful in countries where trade union membership and government employment are small.” (30). “Thus, regardless of the indicator used, the USA appear as the most flexible of industrial countries, and Uruguay as the most rigid of Latin American countries.” (18).

Por exigencia del Poder Ejecutivo se incorporó una cláusula de salvaguarda que establecía que el MEF y el MTSS convocarían a los Consejos de los grupos afectados para revisar los aumentos de salarios si se verificaban cambios importantes en el nivel de actividad o los precios externos, por ejemplo. También se han destacado entre los nuevos contenidos de las negociaciones la creación de comisiones para estudiar condiciones de trabajo; remuneraciones variables presentes en convenios previos que a través del Consejo de Salarios se convierten en obligatorias para todas las empresas comprendidas en el grupo; tercerizaciones; trabajo informal, igualdad de género; formación profesional; seguridad y salud laboral (Garmendia, 2006).

La ley marco creó condiciones para aumentar la cooperación y reducir la confrontación. El artículo 5 institucionaliza la colaboración y las consultas con el objetivo del “fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones”. Se asigna la función de mediación y conciliación al MTSS (artículo 18), se faculta a los actores sociales a acordar mecanismos de prevención y solución de conflictos así como la posibilidad de recurrir al MTSS o al Consejo de Salarios (artículo 20) y que “Durante la vigencia de los convenios que se celebren, las partes se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo” (artículo 21).

Cambiaron las relaciones de poder por el aumento del peso de las organizaciones sindicales, lo que permite una mayor equidad en el Sistema. Se transitó desde una “marginación sometida” por la persecución que limitaba la actividad sindical a una “asociación contestataria” en la cual el gobierno, las cámaras empresariales y los sindicatos asumieron tanto el conflicto como la cooperación. Destaca Ermida (2009) que “hubo reformas estructurales, esto es reformas legislativas que afectan la estructura misma de las relaciones laborales y la división de poder entre los actores, es decir, se fortaleció claramente el sector trabajador y en particular la organización sindical.”

El proletariado industrial que se desarrolló con la economía cerrada y la sustitución de importaciones, se contrajo al comenzar la segunda mitad del siglo y tuvo una recuperación entre 1984 y 1989. Durante la década de los años 90 se cerraron grandes fábricas, se incrementó el empleo asalariado en actividades terciarias y en parte no

registradas en la seguridad social, es decir, sin las bases de organización productiva de los períodos anteriores.

El Uruguay es un caso similar al de los Estados Unidos analizado por Braverman (1987) y los trabajadores asalariados es un grupo más amplio y heterogéneo que el proletariado definido como “los trabajadores de la industria moderna” a mediados del siglo diecinueve. Se observa la importancia de las trabajadoras del servicio doméstico, de los asalariados rurales en parte concentrados y en parte dispersos, los asalariados de las pequeñas empresas o de las actividades comerciales y de servicios así como la importancia de los trabajadores no asalariados.

La reconstrucción de los escenarios tripartitos fue un estímulo muy importante para el desarrollo de las organizaciones sindicales y según estimaciones de la central, “En 2004, el PIT-CNT registraba 130 mil trabajadores agremiados y actualmente cuenta con 320 mil afiliados. El crecimiento se produjo por el ingreso de trabajadores a los gremios ya existentes y por la creación de 630 nuevos sindicatos” (ICD, 2009). Arim y Salas (2007: 31-40), con datos de la ECHA de 2006, estimaron que el 10% de los asalariados privados (76 mil personas) y el 42% de los públicos (92 mil personas) estaban afiliados a un sindicato, una cifra intermedia en un año intermedio del período que es similar a la estimación del ICD; de los privados el 40% se afilió entre 2004 y 2006 y en los públicos se detecta un salto entre 1985 y 1987.

La burguesía y el proletariado coexisten con otros grupos sociales surgidos de las relaciones de producción como los patrones de pequeñas empresas, los trabajadores urbanos por cuenta propia o los productores familiares rurales y los patrones de PYMES que trabajan junto a los asalariados, así como resultado de la participación del Estado en la actividad económica como los proletarios de las empresas públicas, los empleados de la administración pública nacional o departamental o los pasivos. Una parte importante de la población se puede considerar excluida, en la medida en que no realiza ninguna práctica integradora como resultado del desempleo, la deserción del sistema educativo de niños y jóvenes, la segregación territorial y el delito.

Entre los asalariados privados algo más de un tercio no están registrados en la seguridad social, 90.000 trabajan en el servicio doméstico y 100.000 son rurales. Además hay

289.000 trabajadores por cuenta propia con local (profesores particulares, modistas, etc.) y 62.000 sin local (vendedores ambulantes, cuidadores de autos, etc.) (Bruno 2009, Notaro 2010). Del total de 115.000 empresas formales, 110.000 tienen menos de 20 trabajadores; de este total habría que deducir 10.000 empresas de profesionales con 23.000 trabajadores. Son 43.000 comercios con un total de 130.000 trabajadores, 14.000 industrias con 48.000 y 15.000 empresas de transporte con 39.000 trabajadores (INE 2010). Hay además 630.000 pasivos, la mayor parte por haber sido trabajadores asalariados (www.bps.gub)

Se requieren acciones para promover el desarrollo y la participación de organizaciones populares de trabajadores no asalariados y empresarios de empresas con escala de actividad pequeña y media. Fortaleciéndolos se podrá crear un Sistema de Participación Social que incluya a estos nuevos actores y a los tradicionales, que complemente el tripartismo reconociendo la complejidad de la sociedad contemporánea, generando escenarios para el multipartismo y la incorporación de nuevos temas en la agenda. Los actores sociales, en interacción con instituciones públicas, fortalecen la democracia. Contribuyen a una sociedad equitativa y a una economía competitiva, sin pretender que la nueva realidad económica y social se ajuste a las viejas instituciones y legislación (Notaro, 2005: 179-183).

### **Bibliografía**

Amadeo, E., y Horton, S. 1996 Labour Flexibility and Productivity: An Overview, en Horton, S., y Amadeo, E. (eds.), *Labour productivity and flexibility*, World Bank, Washington.

Arim, R. y Salas, G., 2007, *Situación del Empleo en el Uruguay*, INE, Montevideo.

Arrigo, Gianni and Casale, Giuseppe General editors 2005 *Glossary of labour law and industrial relations (with special reference to the European Union)*. ILO Geneva

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998 *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, Montevideo.

-----  
2003 *Informe de progreso económico y social 2003. Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina* Washington.

Banco Mundial (BM), 1995 *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington.

- Braverman, Harry 1987\* TRABAJO Y Capital Monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX. Nuestro Tiempo, México
- Bruno, y., 2009, “BPS: empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2004- 2008”, en *Anuario 2008*, OPYPA, Montevideo.
- Cardoso, Adalberto y Gindin, Julián 2009 *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*. ILO Geneva
- CEPAL 2010 *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008 – 2009* Santiago de Chile: CEPAL
- Couriel, Alberto. 2010. *EL ESPACIO FISCAL*. 25 de agosto, Montevideo, Diario La República.
- Dunlop, J. T., 1958, *Industrial Relations Systems*, Nueva York.
- Ermida, O. 2000 “Globalización y relaciones laborales”. En *Relaciones de Trabajo* Año 11 No. 29 Santiago
- Faroppa, Luis *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación* Montevideo, CECEA, 1965, 168 páginas
- Forteza, A. y Rama, M. 2001 *Labor Market rigidity and the Success of Economic Reforms across More than 100 countries* The World Bank PRWP 2521.
- Frega, Ana, Maronna, M. Y TROCHÓN, Yvette. (S/F): La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933), serie Investigaciones N°45, CLAEH, Montevideo
- Garmendia, Mario. 2006. “Consejos de Salarios y Relaciones Laborales”, en *Revista de Relaciones Laborales No. 10, abril* .
- González Sierra, Y. 1993 *Continuidad y cambio en el Movimiento Sindical Uruguayo. Una perspectiva histórica de su problemática actual*. CIEDUR, Montevideo.
- Hyman, Richard. 1989. *The Political Economy of Industrial Relations. Theory and Practice in a cold Climate*. Londres: The McMillan Press,
- Ibarra, Luis. 2008. “Los Consejos de Salarios en Uruguay con el gobierno de la izquierda”, en *Revista Enfoques*, año VI, No. 9, segundo semestre, págs. 187-201.
- IMF, 2005, *Uruguay: Letter of Intent*, comunicados de prensa del 9 y el 18 de febrero. ---- 2006 Comunicado de prensa No. 06/301, 22 de diciembre de 2006.
- Instituto Cuesta Duarte (ICD – PIT/CNT 2009, *Boletín*, 24 al 30 de julio, Montevideo.
- Instituto de Economía (IECON) *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo, FCU –DP, 1969, 423 páginas.

----- *Estudios y Coyuntura No. 3 Un reajuste conservador.* 1973, Montevideo.

Kochan, Thomas, Mc Kersie Robert & Cappelli, Peter 1983 *Strategic choice and Industrial Relations Theory and Practice* SSP WP No. 1506 – 83

Kochan, T., & Katz, H. 1988 *Collective bargaining and industrial relations.* Irwin.

Kochan, T., Locke, R. & Piore, M. (eds.) 1995 *Employment relations in a changing world economy* MIT Press, Cambridge, Massachusets

Notaro, Jorge. 1984 *La política económica en el Uruguay (1968 – 1984)* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental,

----- 2005 *El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas.* Montevideo: EBO. 300 páginas.

----- *Los resultados económicos 2005 – 2006. Balance y perspectivas.* DT 05/07 IECON. . 2007, 46 páginas

----- 2009a. *La Reforma Laboral en el Uruguay 2005 - 2009.* Participación para la regulación. DT 07/09 IECON en [www.iecon.ccee.edu.uy](http://www.iecon.ccee.edu.uy) Publicaciones Serie Documentos de Trabajo

----- 2009b “El trabajo remunerado en Uruguay en el período 2004 a 2009” en *Quantum Vol. IV-No. 2 - Diciembre*

Notaro, Jorge; Quiñones, Mariela; Senatore, Luis. y Supervielle, Marcos. 2010. *Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo Uruguay 2005 – 2009.* Libro inédito, 100 páginas.

OIT.1987. *Relaciones de trabajo en el Uruguay* Serie Relaciones de Trabajo 66 Ginebra: OIT

--- 2003. *Políticas de empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman* OIT, Santiago.

Olesker D. 2001 *Crecimiento y Exclusión* Montevideo: Trilce.

----- 2009 *Crecimiento e inclusión. Logros del gobierno frenteamplista* Trilce

Pagés, C. 2005 *Diagnóstico del Mercado de Trabajo en Uruguay* BID

Porrini, R. 2005 *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940 – 1950)* Montevideo, UDELAR, 2005, 366 páginas.

PREALC 1993 *Ajuste, reformas y mercado laboral,* Chile

RELASUR.1995. *Las relaciones laborales en Uruguay* Madrid: OIT MTSS

Supervielle, M. y Pucci, F. 2008 *El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX.* En *El Uruguay del Siglo XX: la sociedad.* EBO, Mvdeo.

Supervielle, M. y Quiñones, M. 2008 *La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo* Revista de Relaciones Laborales No. 16 abril de 2008 11:33.

Tambler 2010 “Recaudación y presión fiscal en el agro” en *OPYPA Anuario 2009* 385:390)

Tokman, V., y Martínez, D., (eds), 1999a *Productividad y empleo en la apertura económica* OIT Lima.

----- 1999b *Flexibilización en el margen. La reforma del contrato de trabajo*, OIT Lima.

----- 1999c *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación* OIT Lima.

Touraine, Alain. 1987. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile:PREALC.

Williamson, J. 2004 *A Short History of the Washington Consensus*. Conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September

