

Jorge Notaro · Mariela Quiñones
Luis Senatore · Marcos Supervielle

Las políticas públicas
en la reestructura
del mundo del trabajo
Uruguay 2005-2009



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

Jorge Notaro · Mariela Quiñones
Luis Senatore · Marcos Supervielle

Las políticas públicas
en la reestructura
del mundo del trabajo

Uruguay 2005-2009

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la
Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)
de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de
Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración
integrado por Cristina Altieri, Ricardo Pascale, Alicia Failde

© Jorge Notaro, 2011

© Universidad de la República, 2011

Departamento de publicaciones de la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República
(UCUR)

José Enrique Rodó 1827 - Montevideo C.P.: 11200

Tels.: (+598) 2408 57 14 - (+598) 2408 29 06

Telefax: (+598) 2409 77 20

www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm

infoed@edic.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-0810-6

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. LA ACCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO	9
La situación inicial	9
Las políticas societales y sociales.....	11
Conclusiones	21
CAPÍTULO 2. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UNA CULTURA DE DIÁLOGO	25
La instauración de la sociedad del trabajo.....	26
La subordinación de la política social a la política económica.....	29
La convocatoria al diálogo social	38
Balance del período	42
Conclusiones.....	46
CAPÍTULO 3. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES	49
La consolidación (1943-1968).....	49
Centralización autoritaria y destrucción del SRLL (1968-1984).....	54
La restauración del tripartismo (1985-1992).....	55
Desregulación y flexibilización laboral (1992-2004).....	60
CAPÍTULO 4. LA REINSTALACIÓN DE LOS CONSEJOS DE SALARIOS.....	71
Las condicionantes y los cambios jurídico-institucionales.....	73
La reinstalación de los consejos	76
Los contrastes (1985-1989, 1992-2004 y 2005-2008).....	80
Los principales impactos de la Reforma Laboral.....	82
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES FINALES.....	97
BIBLIOGRAFÍA	101

Introducción

El objetivo de este libro es analizar las políticas públicas dirigidas al mundo del trabajo implementadas durante el primer gobierno de izquierda que asumió el 1.º de marzo del 2005, abordándolo de una perspectiva interdisciplinaria, reuniendo así una mirada articulada de la Economía, la Ciencia Política y la Sociología

La iniciativa es el fruto de la percepción de una gran complementariedad de tres ponencias presentadas en el *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología de Trabajo (Alast)* que se realizó en abril en la ciudad de México en conjunto con la Conferencia del Grupo de trabajo del Consejo Latinoamericano de Sociología sobre Trabajo, y en la Conferencia de la red Capright (*Resources, rights and capabilities: in search of social foundations for Europe*)¹, que se realizó en Montevideo los días 27 y 28 de abril, organizado por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS). A esta compilación se le agregó el aporte del artículo «L'action sociale du gouvernement du Frente Amplio (FA)», publicado en el N.º 74 de la revista *Problèmes d'Amérique latine* en el número dedicado a Uruguay: *L'Uruguay gouverne à gauche* (Francia); éste último bajo el entendido que incorporaba elementos de contexto que permitían ampliar la comprensión de las políticas laborales de este período bajo un enfoque sociológico de las políticas sociales.

A partir de este cuerpo consistente, se propuso ir trabajando un texto que tuviese una unidad en sí. Para ello se revisaron las ponencias y el artículo antes mencionado buscando lograr un texto fluido, que evitase las duplicaciones, los posibles aspectos contradictorios o no coherentes, que fueron muy menores, e incluso se realizó un reordenamiento temático trasladando aspectos tratados en una ponencia o en el artículo a otro capítulo cuya base original era otra ponencia escrita originalmente por otro autor con el fin de permitirle al público leer el trabajo resultante como una unidad coherente y consistente. Y a su vez, que todos los que participamos en el trabajo unificado nos sintiésemos autores del mismo en un sentido pleno.

Esperamos que el resultado de este esfuerzo resulte de mayor interés que la lectura de cada ponencia por separado o que la suma simple de los mismos. Y que la originalidad de haber integrado puntos de vista de la Economía, la Ciencia política y la Sociología amplíe y enriquezca el análisis de una temática fundamental de la sociedad uruguaya.

El cuerpo central del trabajo se constituye desde el segundo al quinto capítulo. En este segundo capítulo se sostiene la tesis que las políticas públicas orientadas al mundo del trabajo son políticas societales, entendiendo por tales aquellas que se orientan a reducir las asimetrías existentes en la sociedad y que se diferencian de las políticas sociales, orientadas a resolver problemas de sectores de la población que tienen diverso

1 Disponible en <www.capright.eu>.

tipo de dificultades, y de aquellas que se orientan a preparar a los ciudadanos para una sociedad futura.

En el tercer capítulo se abordan las políticas públicas orientadas al mundo de trabajo desde la perspectiva del diálogo social. Se sostiene que la configuración del diálogo social es específico a cada sociedad y son los atributos culturales y las contingencias históricas que moldean el carácter que este asume en los distintos períodos históricos así como la función que asume en la construcción de la sociedad. El concepto de *diálogo social* pasa a ocupar un lugar central en la política del gobierno en el período analizado, explícitamente convocado por medio de leyes, y usado como fundamento de varios proyectos de ley elevados a la asamblea legislativa. En este período se reeditan espacios de negociación colectiva que refuerzan los mecanismos de intermediación de intereses, que resultan en un conjunto de innovaciones en las prácticas de diálogo que ponen a éste en el centro de las políticas laborales de esta legislatura. De hecho, se entiende que por primera vez en la historia del Uruguay se establecieron políticas orientadas específicamente a promover el diálogo como mecanismo básico en el funcionamiento de la sociedad.

En el cuarto y el quinto capítulo se aborda el desarrollo de las relaciones laborales y de las negociaciones colectivas y, más específicamente, las características y el papel que jugaron los consejos de salarios. En el cuarto se presenta sintéticamente la evolución del sistema de relaciones laborales desde principios del siglo XX y, en el quinto, se profundiza el análisis del período del primer gobierno del Frente Amplio.

Para culminar, se abrió un capítulo de conclusiones que se propone sintetizar los aportes de cada capítulo pero, a su vez, integrar los distintos niveles de generalidad y abstracción que tienen la diversidad de puntos de vista de la mirada multidisciplinaria con que se encaró el libro. Se analizan las interrelaciones entre los distintos enfoques y se extraen conclusiones de las mismas.

La acción social del gobierno del Frente Amplio

La situación inicial

Uruguay, al igual que otros países de América Latina experimentó una «doble transición». La primera se refiere a la salida del régimen autoritario instaurado en el país en 1973, que tiene su cierre con la restauración democrática en los años ochenta. La segunda, al pasaje de un modelo de desarrollo «hacia adentro» a un modelo de desarrollo caracterizado por la transnacionalización de la economía nacional que se comenzó a implementar durante la dictadura y continuó, con matices, durante los años siguientes. La desregulación se llevó a cabo en el contexto de dos crisis financieras de trascendencia —la brasilera, en el año 1999, y la argentina, en el 2001— que sumaron años de inestabilidad, tanto política, económica, como social.

La transición de un modelo de desarrollo a otro no sólo causó transformaciones significativas en la estructura económica, impactando en el mercado laboral, sino que también implicó cambios en la matriz sociopolítica en que se sustentaba dicho modelo. En el modelo sustitutivo de importaciones, el gobierno y el sistema político actuaban como sistema de distribución de recursos. Así, en una economía cerrada, de fuerte participación estatal, la legislación laboral fue el reflejo del modelo: un conjunto complejo de regulaciones que enmarcaban las decisiones patronales y protegían al asalariado y sus organizaciones.

La victoria del Frente Amplio (FA) en las elecciones del 2004 y la instalación del gobierno encabezado por Tabaré Vázquez el 1º de marzo del año 2005, proyectaron profundas transformaciones en las orientaciones del gobierno respecto a las políticas sociales y societales en Uruguay (desarrollo del capítulo 2). Cuando asumió el nuevo gobierno en el año 2005, persistían dos áreas débiles en la economía: la actividad financiera, tanto externa como interna y, claro está, la social. Respecto a la primera, la deuda externa acumulaba vencimientos en 2005 y 2006 por U\$S 6.150 millones, muy superiores a las reservas, y saldo negativo en cuenta corriente; la deuda bruta del sector público, por su parte, equivalía al PBI en 2004. En lo interno, la alta morosidad indicaba las dificultades de los deudores para devolver los créditos a la banca pública y privada.

Respecto a lo social, las transformaciones impulsadas a partir del 2005 tuvieron como fundamento el terrible deterioro de las condiciones de vida de importantes sectores de la población. Se estimaba aproximadamente un 30% de la población por debajo de la línea de la pobreza e, incluso, tasas de un 20% en situación de indigencia luego de la crisis del 2002. Las tasas de desocupación históricamente fueron muy altas, por encima del 10% (que en el año éste llegaron a guarismos del 19%), un sector informal sin

protección social también muy alto, estimado en aproximadamente un 40%, que junto a otros indicadores como el deterioro de la calidad del empleo y la caída pronunciada de salarios y pasividades reales entre otros indicadores, eran reflejo del de un tejido social en franco deterioro, a pesar que Uruguay supo tener hasta la década de los cincuenta uno de los Estados de bienestar pionero y más desarrollado de América latina. El importante aumento del número de personas ocupadas durante 2004 no se reflejó, por su lado, en aumentos de los salarios reales, ni en reducción del número de personas pobres.

En un contexto económico en el que el gobierno ha comenzado a implementar una nueva estrategia de desarrollo y donde las cifras han mostrado en general una evolución positiva, empiezan a ocurrir un conjunto de transformaciones de gran trascendencia. En el campo de las relaciones laborales —como se retomará específicamente más adelante—, el nuevo gobierno abrió desacostumbrados espacios de discusión sobre una importante política societal: la política laboral, dando cauce así a expectativas contenidas y acumuladas durante los años noventa en que primó la tesis del retiro del Estado de la negociación salarial, con la consiguiente caída de los niveles de adhesión sindical y el aumento de la fragmentación de la clase trabajadora.

Es así que el presidente electo Tabaré Vázquez antes de asumir el gobierno realizó el lanzamiento político de las reuniones tripartitas entre representantes de la futura administración, empresarios y trabajadores, orientadas al restablecimiento de la negociación colectiva y la conformación de ámbitos de diálogo social. Con la reinstalación de los Consejos de Salarios se retoma una tendencia regulacionista representativa del legado de la política batllista y, desde un impulso fuertemente voluntarista, se dan cauce al conjunto de demandas largamente postergadas del movimiento sindical.

Este cambio político ha colocado a los sindicatos uruguayos ante una situación inédita. Por primera vez el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantiene un vínculo de histórica hermandad. Cabe recordar que, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, los sindicatos uruguayos, no obstante la autonomía y la independencia de clase que han proclamado y defendido celosamente, nunca dejaron de mantener una relación privilegiada con los partidos de izquierda. Desde que en 1971 se fundó el FA, la gran mayoría de los dirigentes sindicales han sido militantes pertenecientes a alguna de sus fracciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el hermano político del sindicalismo nucleado en el Plenario Intersindical de Trabajadores–Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), destacándose tres dimensiones de dicha hermandad: coincidencia programática, interconexión directriz y coincidencia táctica.

Es sabido que las razones por las que históricamente se han extendido las instituciones del diálogo no son neutrales y Uruguay no rompe la regla². Moldeados por luchas históricas en torno a un modelo de sociedad, los actores laborales demuestran estar

2 La propia conformación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su convocatoria al diálogo son ejemplos de ello. En la conformación de la idea moderna de trabajo, el diálogo social cumplió un papel central en tanto principio institucionalizador del conflicto y estructurador de las formas de control, fijando los límites de la acción para los actores sociales por medio de estructuras

divididos entre dos concepciones del diálogo social diferentes, que reflejan también dos formas distintas de pensar la sociedad. Por un lado, con representación en la oposición y el empresariado, aparece una tendencia respaldada en posturas claramente desregulacionistas, que intentan priorizar la determinación autonómica colectiva sobre la heterónoma. Por otro, están quienes consideran la regulación legal «reglamentarista» como el modo más propicio para el diálogo y la forma de asegurar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta disputa tiene también su reflejo en la que se mantiene entre aquellos que quieren poner al Trabajo en un lugar central en la organización e integración de las sociedades, tanto como motor de la búsqueda de una mayor equidad o para relanzar las producciones nacionales, y los que consideran que la política social debe quedar subordinada a la política económica. El gobierno actual representa de una forma nítida la primera tendencia, junto al movimiento sindical. El concepto de diálogo social se encuentra en el centro de la política del gobierno, explícitamente convocado por medio de leyes (Ley N.º 17935 de creación del Consejo de Economía Nacional del 26/12/2005), y usado como fundamento de varios proyectos de ley elevados a las Asamblea Legislativa.³ El tema es retomado en el capítulo 3.

Se inaugura en el 2005 para Uruguay, una etapa de «resistencia a la desregulación neoliberal» (o bien de avance de la re-regulación «posneoliberal»). Este proceso de re-regulación se ha llevado a cabo a diferentes niveles, los que serán analizados en los capítulos 4 y 5 del libro.

Las políticas societales y sociales

Denominaremos políticas societales a aquellas que se orientan a transformar mecanismos básicos de funcionamiento de la sociedad para diferenciarlas de las políticas sociales. Estas últimas se orientan a resolver problemas que se dan en ella. Sean estos problemas permanentes o circunstanciales. Dicha distinción tiene un carácter analítico dado que muchas veces se combina la orientación societal y la orientación social en una misma política. Pero uno de los aspectos relevantes de las políticas societales es que, en términos generales, supone cambios importantes en cuanto a las rutinas que desarrolla la población en su totalidad o al menos en su gran mayoría y ello en la medida en que buscan cambiar parámetros de funcionamiento de las sociedades. En este sentido las políticas societales tienen vocación de ser políticas de Estado y, por ello es que trasciendan los períodos electorales.

Se agrega a la distinción entre políticas societales y políticas sociales una tercera distinción que denominaremos políticas sociales estructurales —o simplemente

jurídicoformales creadas con este fin. Este sustento ideológico parece ser el que impulso el desarrollo temprano en Uruguay de fuertes instancias de diálogo.

- 3 A saber: repartido N.º 1102 noviembre de 2007 aportación previsional para pequeñas obras de construcción; repartido N.º 1087 octubre de 2007 fondo de cesantía y retiro para los trabajadores de la construcción; repartido N.º 1085 octubre de 2007 sistema de negociación colectiva creación poder ejecutivo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Montevideo, 15 de octubre de 2007; repartido N.º 282 diciembre de 2005 libertad sindical normas relativas a su protección y promoción.

estructurales— que apuestan a mejorar las condiciones de vida de la población en general o, desde otra perspectiva, mejorar el desarrollo de la fuerza de trabajo preparándola para el futuro. También éstas son políticas sociales, pero se elaboran y se llevan adelante en función de hipótesis de futuro y no solamente para resolver asimetrías existentes en la sociedad, que es el caso de la mayor parte de las políticas societales y de políticas sociales orientadas a resolver problemas específicos de la población.

Consideramos que es necesario mostrar la dimensión triádica de las políticas que se emprendieron con respecto a la sociedad, ya que no alcanza con una perspectiva diádica de las mismas para dar cuenta de las transformaciones ocurridas en este período. Las políticas sociales del período 2005-2009, por lo tanto, quedaron inscriptas en un conjunto de políticas societales que pretendieron ir transformando ciertas dinámicas sociales modificando el funcionamiento de la sociedad global en sentido general.

Entendemos que entre las principales políticas societales de este gobierno se encuentran las orientadas al mundo del trabajo. Se ha buscado canalizar los mecanismos de diálogo social sobre las tensiones estructurales de la sociedad a través de mecanismos de conciliación laboral, como se verá en el capítulo 3. Las políticas de relaciones laborales, por lo tanto, tuvieron un carácter societal, los cambios implementados conforman un quiebre importante respecto a las políticas sobre este campo en las últimas décadas. Su evolución se analizará en el capítulo 4 y los cambios de período 2004-2009 en el capítulo 5.

Las políticas societales

La política societal más notable del FA en el gobierno es la nueva política fiscal, que al introducir un cambio en la filosofía de la captación de impuestos, ha pasando de un sistema centrado fundamentalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a un sistema compuesto por el cual se suma al IVA un impuesto centrado sobre la renta personal (Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, IRPF) que busca suplirlo paulatinamente. Este último, de acuerdo a como está planteado sería un impuesto a los ingresos brutos, con tasas progresivas que llegan hasta el 25%. En el Uruguay, curiosamente frente a la realidad de otros países, no existían impuestos a las rentas personales antes de este gobierno. Este nuevo impuesto de hecho busca modificar el equilibrio entre las clases sociales a través de una contribución mayor de aquellos que tienen mayores rentas.

Según las expresiones del propio Poder Ejecutivo (PE), uno de los objetivos de la reforma propuesta es el de promover una mayor equidad, tanto horizontal como vertical (para lo cual se busca relacionar la carga fiscal con la capacidad contributiva), estimular la inversión y el empleo, y que su nivel de recaudación sea tal que pueda solventar el gasto público. Si bien los resultados no son todavía notables en la medida en que sólo han podido reducir el peso del IVA en algunos puntos porcentuales, hizo consciente a la ciudadanía de sus ingresos y de lo que percibían otros. La implementación del IRPF tuvo en primera instancia enormes costos en materia de imagen para el gobierno del FA aunque hoy en día la población parece aceptarlo en términos generales.

Otra política societal ha sido la de género, que se implementó con políticas específicas en diversos planos, realizando algunas muy originales, poniendo así esta problemática en el centro de las actividades económicas y, por lo tanto, no solamente dentro del marco de las políticas sociales o culturales. Para comenzar, una nueva condición institucional y jerárquica para el organismo rector de las políticas de género con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el seno del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en el año 2005. El otro hito ha sido la ley n° 18.104 de Promoción de la Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres, que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de género y obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su aplicación, asignando a Inmujeres la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. En tercer lugar, el diseño del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Piodna) aprobado en mayo de 2007, agrega el compromiso político institucional necesario para el diseño y puesta en marcha de políticas de transversalización de género en las políticas públicas.

También tuvo un carácter de política societal el haber puesto en valor la idea de la Innovación en todo sentido del término pero, sobretodo, en la innovación tecnológica como mecanismo para dinamizar y renovar el «clima» cultural empresarial, tanto industrial como agrario y de servicios, y a su vez, fortalecer al colectivo de los investigadores dignificándolos y mejorando sus rentas. Para ello se constituyó el Gabinete de la Innovación, compuesto por cinco ministros, y además se creó una Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), un Gabinete de la Innovación y se reconstituyó un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt) con la participación de delegados del PE, de las universidades y la enseñanza secundaria, de las cámaras empresariales, del Congreso de Intendentes y de la central sindical. Esta Agencia inmediatamente ha realizado llamados públicos de proyectos de Innovación y Desarrollo (I+D), y creado un Sistema Nacional de Investigadores (SNI) entre otras políticas de realce de la investigación y de vinculación con el sector productivo.

Las políticas de medio ambiente tuvieron también un carácter societal. Con la instalación de las empresas madereras y de producción de pasta para papel, junto al conflicto con Argentina país vecino en torno a la potencial contaminación del río Uruguay por parte de estas megaindustrias, se generaron las condiciones para una concientización de los problemas ecológicos y se dio lugar en la agenda social a la preocupación de los ciudadanos por su medio ambiente. Prueba de ello es que luego de este conflicto, que todavía no culminó, las posiciones públicas de la dependencia estatal, la Dirección de Medio Ambiente (Dinama), alcanzaran un creciente eco en los medios de comunicación masiva de nuestro país así como las posiciones de las principales Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas.

Pero sin lugar a duda, la política societal de mayor impacto ha sido el denominado Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), lanzado por el gobierno uruguayo el 14 de diciembre del año 2006,

por el que asume el desafío de distribuir gratuitamente computadoras portátiles entre todos los niños y niñas de educación común (1^o a 6^o grado) y sus respectivos docentes de las escuelas públicas de todo país. CEIBAL constituye una política de inclusión de tecnologías de la información y la comunicación de carácter universal en el ámbito de la educación primaria pública, siendo una innovación en varios sentidos. Porque ha llevado progresivamente el acceso a internet, no sólo a las escuelas, sino también los hogares, a la vez que permite el acceso a internet, lo que coloca al país en la vanguardia mundial en lo que a conectividad se refiere. En este marco cobra nueva vida el importante esfuerzo que el Estado viene realizando en forma continua por brindar servicios a los ciudadanos a través de Internet, lo que se conoce como «gobierno electrónico».

En términos de cobertura, el plan se implementa en fases a partir del primer semestre del 2007, empezando localmente (entrega de 200 computadoras en el pueblo de Villa Cardal en el departamento de Florida) y ha ido continuando gradualmente en el departamento (donde se entregaron 6.000) y resto para finalizar en el año 2008 con 200.000 computadores distribuidos, llegando al final de 2009, en la última fase, con la entrega de 110.000 en el departamento de Montevideo (capital), a toda la población escolar.

Como balance, el Plan CEIBAL ha sido una de las políticas que mayor visibilidad han tenido debido a la inmediatez de los resultados obtenidos en términos de cobertura y por su capacidad de implicar a niños y a las familias junto a maestros e instituciones. A su vez, el programa requirió de un programa complementario de formación de las maestras en informática y para poder adecuar los programas de enseñanza a las posibilidades de esta herramienta informática. Este proceso tiene ya su impacto sobre la población, en particular la más pobre, pero a su vez ha tenido impactos indirectos muy positivos, revalorizando las escuelas como institución, ha favorecido y fortalecido la relación de los maestros y los padres y aún quizás la relación de los niños con los padres. En etapas ya iniciadas se está extendiendo el plan a los estudiantes de secundaria. Es muy pronto para evaluar el impacto del Plan CEIBAL, pero al menos ha generado una dinámica muy positiva en la población con respecto a él.

Las políticas sociales

Las políticas sociales del FA utilizaron instrumentos existentes, como las asignaciones familiares entre otras, aunque reforzándolas de manera importante, pero también otras que tuvieron una gran cuota de originalidad. Lo más importante fue la búsqueda constante de dar cuenta de los problemas que tenía la población, sobre todo la más sumergida y crear instrumentos específicos acorde aquellas necesidades que parecían más urgentes.

Este cambio remite en primera instancia a considerar las políticas sociales como uno de los ejes centrales de la política y no con un papel secundario como en los gobiernos anteriores. Fruto de ello una de las primeras medidas institucionales del gobierno fue la creación de un Mides. Y aún antes de haber culminado la construcción institucional del

ministerio, ya se le había encomendado la elaboración y puesta en práctica inmediata del denominado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

En segunda instancia, el cambio remite a que las políticas sociales fueron concebidas y se constituyeron ya en el programa de gobierno, en coordinación con otras políticas sectoriales tales como las de la salud, educación, vivienda, trabajo y diálogo social, seguridad social, etcétera. Así se conformó un complejo de políticas sociales en sentido amplio. Esta coordinación se realizó a partir de la instalación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que le otorga al ministerio el papel de articulador y coordinador de las políticas sociales. El Gabinete de Desarrollo social involucró a los distintos ministerios sectoriales, y también al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Paralelamente el gobierno se embarcó en un conjunto de reformas sectoriales muy importantes como la de la salud y la de la educación (aunque ésta última está en curso) que supusieron transformaciones legales e institucionales importantes y que tuvieron como objetivo general el de ampliar las coberturas de los servicios sociales y el valorizar más la educación que en el pasado.

También se activaron mecanismos políticos y legales vigentes pero en desuso relativo como el de la inscripción obligatoria en el Banco de Previsión Social (BPS) (o sea, políticas de control del trabajo negro o informal), políticas de empleo y convocatoria de los consejos de salarios tripartitos para la fijación de los mínimos salariales y la definición de las categoría sociolaboral para cada rama con el fin de darle a la población un marco de referencia más claro para que pudiera proyectar su futuro con algo menos de incertidumbre.

El Rol del Ministerio de Desarrollo Social

Para entender la significación y el alcance de los impactos de la creación del Mides, el 21 de marzo de 2005, es necesario saber que hasta esa fecha no existía una centralización para las políticas sociales. Los distintos esfuerzos que se realizaban para atender a la sociedad estaban desperdigados en diferentes ministerios, unidades ejecutoras u oficinas. Por lo tanto, como señalábamos, la creación de este Ministerio permitió la articulación de todas las políticas sociales y la posibilidad de coordinar esfuerzos con otras instituciones. Aún antes de haber culminado la construcción institucional del Ministerio, ya se le había encomendado la elaboración y puesta en práctica inmediata del denominado PANES.

Cobra significancia en este contexto el gran andamiaje institucional que tuvo que articularse y movilizarse para llevar a cabo el PANES. Frente a la necesidad de identificar y calificar a cien mil personas (que eran originalmente una cifra estadística) en todo el territorio nacional, para distinguir las de otros pobres pero menos necesitados. Para realizar esta identificación se tuvieron que movilizar desde centros universitarios, los Departamentos de Economía y de Sociología de la Universidad de la República (Udelar), para el diseño de los instrumentos de detección de las personas en situación de emergencia. Se movilizaron los estudiantes de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) para que operasen como encuestadores. Los

trabajadores en seguro de desempleo por la crisis del sindicato bancario colaboraron en los registros de las personas. El ejército, facilitó el transporte de los encuestadores a los lugares más recónditos del país. Este programa, que logró realizarse en tiempos muy breves, movilizó a una enorme cantidad de personas e instituciones públicas y privadas, sensibilizando a toda la sociedad. El problema de los pobres dejó de ser solamente un «problema de ellos y para ellos» sino que paso a ser un problema de la sociedad en su conjunto. La solidaridad nuevamente se convirtió en el eje de las políticas orientadas hacia la propia sociedad.

A su vez este ministerio obtuvo el relacionamiento del PANES con dos políticas socioeconómicas permanentes universales para toda la población del país. La primera, es el acceso a Salud Pública a través del carné que beneficia a toda la familia y a través de esto, el fortalecimiento del primer nivel de atención, el cual fue el paso inicial hacia el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que es una de una de las tres grandes reformas que el gobierno impulsó en el período. El segundo gran logro en esta categoría es la reformulación del programa Infamilia, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en donde se tomaron diferentes programas que no tenían el impacto que se había esperado, para compactarlos y transformarlos en nuevos programas. Dos ejemplos de esta reestructura son los maestros comunitarios y los profesores de educación física para las escuelas públicas, los cuales a su vez, se encuentran en el camino de convertirse en políticas públicas permanentes.

Entrando a las metas alcanzadas durante el año 2005 en los distintos programas del PANES, pueden citarse algunos logros en términos de cobertura. Aproximadamente 330.000 personas en situación de pobreza extrema y exclusión social fueron partícipes de los planes del Mides, en su primer año de gestión. Asimismo muchos de estos programas se realizan en colaboración con otros organismos, dependencias, ministerios, como fue el tema de la vivienda, o la resolución de deudas con los servicios de abastecimiento de servicios con luz, agua o energía eléctrica (ver recuadro).

En paralelo a la implementación del Plan de Emergencia, que era una respuesta contingente a una situación de emergencia, el Mides fue diseñando una estrategia de desarrollo y a diferencia del resto de los países de América latina, éste se reconvirtió en un Plan de Equidad estable (no «emergencial») y con beneficios universales para ciertas categorías sociales. Con una visión de más largo aliento sobre los problemas de vulnerabilidad.

El Plan de Equidad comenzó a aplicarse en enero de 2008, guiado por un conjunto de objetivos estratégicos:

- a. mejorar la equidad intergeneracional, territorial y de género;
- b. desarrollar y expandir una Red de Asistencia e Integración Social, como contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia;

- c. articular esta red con las de prestaciones tradicionales y con las transformaciones ya anunciadas en las políticas sociales sectoriales, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto.

El mismo es pensado en el marco de las políticas sociales tomando como eje las políticas estructurales, las políticas universales de salud, educación, como cuestión básica, y la generación de mecanismos —lo que se denominó una red de asistencia de integración social— concebidos como una serie de acciones con metas claras a corto plazo (2008-2009), que permitan enganchar a los colectivos excluidos hacia las políticas universales.

En esta lógica es que se desarrollaron un conjunto de reformas estructurales que siguieron al Plan de Emergencia que culminara en septiembre de 2007, cada una con los siguientes objetivos:

- a. reforma tributaria: equidad tributaria, eficiencia y estímulo a la inversión;
- b. SNIS: universalidad, justicia distributiva mejor acceso y calidad en la atención;
- c. políticas de empleo: servicios públicos de empleo, apoyo a emprendimientos e iniciativas de formación profesional;
- d. Plan Nacional de Vivienda: universalizar, articular ahorro, crédito y subsidio;
- e. política educativa: nueva ley de educación, sistema nacional de educación pública, universalidad y calidad;
- f. Piodna: equidad de género e igualdad de oportunidades.

En términos de cobertura, el objetivo fue cubrir a 330.000 menores de 18 años en 2008 y 500.000 en 2009. Esta cifra representa aproximadamente al 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. Para acceder al sistema los niños de seis a 18 años deben asistir al sistema educativo y realizar controles médicos periódicos. Los principales componentes del plan son: una transferencia de ingresos a los hogares con niños (reformulación de asignaciones familiares), un subsidio a la vejez para personas entre 65 y setenta años, y una transferencia de alimentos mediante una tarjeta magnética. Entre las metas de impacto del Plan de Equidad si bien no están orientadas a la reducción de la pobreza —cuyo impacto ha sido relativamente bajo, de sólo un punto porcentual, si sobre las cifras de indigencia, que se previno bajara a más de la mitad—.

Las Reformas estructurales

i) Respecto a la Salud

En este ámbito la reforma trata de sanear un sistema bastante dañado en términos presupuestales sobre el que se debía trabajar en la búsqueda fundamentalmente de cuatro objetivos:

- a. la universalidad de la atención;
- b. igualdad de las prestaciones y clara definición de las mismas;
- c. equilibrar ingresos y costos;
- d. un cambio del modelo de atención yendo de un modelo hospitalario asistencialista a un modelo basado en la estrategia de Primer Nivel de Atención.

El logro de estos cometidos se persiguieron a través de tres cambios fundamentalmente: la creación del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), la descentralización de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y la creación del SNIS. El financiamiento, muy articulado a la reforma tributaria a la que nos referiremos luego, retiene un porcentaje de los ingresos para aportar a la cobertura familiar, aporte que conduce a la atención integral de salud (ver recuadro). El segundo eje de la reforma es estimular la participación social bajo el entendido que ésta y el control social de la gestión es garantía de calidad de asistencia. Así, por decreto de marzo de 2005 se creó el consejo consultivo para los cambios en salud, que convoca con regularidad a todos los sectores involucrados, sindicatos, empresas, colegios profesionales, sector público, entre otros, a debatir temas ligados al proceso de la reforma.

La aplicación de una estrategia de primer nivel de atención es una política orientada fundamentalmente a la prevención de enfermedades, la educación y la promoción de la salud que pone el énfasis en el desarrollo activo de conductas de cuidado y participación social. Esto ha sido integrado a través de programas que actúan sobre los hábitos y el contexto de actividad de las personas: programas antitabaco y programas de hábitos y alimentación saludables son parte de esta estrategia, junto a un conjunto de programas prioritarios como son: Programa Nacional de Nutrición, Programa Nacional de Mujer y Género, Programa Nacional de Salud Bucal, Programa ITS/SIDA, Programa Nacional de Discapacidad, Programa Nacional de Salud Mental, Programa Nacional Niñez, Programa de Control Tabaco, Programa de Usuarios Problemáticos de Drogas, Programa Nacional de Adolescencia, Programa Nacional de Adulto Mayor.

En términos de cobertura, en esta primer etapa que se dispara a partir de mediados de 2008 ingresaron al SNIS todos los trabajadores asalariados, todos los empresarios unipersonales urbanos y rurales con hasta un empleado a cargo, los hijos menores de 18 años propios o de su cónyuge o sus concubinos, más los hijos discapacitados sin límites de edad, así como los jubilados que lo hayan sido como dependientes o como patrones con un límite superior de ingresos estipulado. Como resultado, a marzo de 2009 el 100% de la ciudadanía estaba registrada en la mutualista, en un seguro privado o recibía prestaciones de la salud pública. Esto significó que ingresaron al registro sanitario en 2007 y 2008 205 mil personas que antes no estaban, de las cuales 125.000 son menores.

En términos de distribución de los aportes, se evalúa que antes de comenzar la reforma, el sistema anterior (DISSE) cubría 588.000 trabajadores privados y no se extendía al núcleo familiar. A octubre de 2008 el Fonasa cubría a 1.400.000 personas de las cuales 440.000 son hijos de trabajadores, duplicando la cobertura del sistema anterior. Por otro lado, la reducción de las diferencias pasó por el fortalecimiento del presupuesto público como forma de aminorar las brechas entre público y privado, duplicando su presupuesto, fortaleciendo los salarios no médicos (que crecieron un 40%) y médicos (cuyo salario mínimo se multiplicó por seis). El impacto en términos de justicia redistributiva fue la reducción de la inequidad en la relación de más de tres a uno entre el

gasto público y el privado a una cifra de 1,12, cifra que se encamina a igualar los gastos *per capita* de uno y otro.

Por último, en términos de las otras problemáticas atadas a la reforma de la salud, como es la accesibilidad, más allá de las posibilidades debido a los costos indirectos del uso del servicio, las medidas en este sentido impactaron sobre todo en el sector de los jubilados, quedando demostrado en el hecho de que entre 1996 y 2007 entraron al seguro de salud 50.000 jubilados, mientras que entre agosto de 2007 a marzo de 2008, entraron 20.000 —en menos de un año el 30% de los ingresos de los últimos once años—.

ii) Respecto a la Educación

En este ámbito, el diagnóstico de la situación uruguaya condujo a una serie de reformas destinadas a aumentar la cobertura, calidad y equidad en particular a nivel de primaria y secundaria, lo que fue parcialmente financiado por organismos internacionales (BID y Banco Mundial, BM). Esta reforma viene a sumarse a la denominada «Reforma Rama» que tuvo lugar en el año 1996. Evaluada como una reforma centralista con énfasis en la equidad, que si bien ha tenido muchos comentarios positivos por parte de la academia relacionados a sus resultados favorables (especialmente en la política de preescolaridad que instaló como obligatoria) y en los resultados de las escuelas de tiempo completo (que se instauran en el período), esta reforma fue evaluada negativamente justamente en términos de calidad y eficiencia en lo relativo a su incidencia sobre la repetición y deserción. En el programa del nuevo gobierno de izquierda, y en base a un diagnóstico de la educación básica se definen las principales líneas de cambio en torno a los principios de gratuidad, laicidad, obligatoriedad, autonomía y participación. Con el aumento de la matriculación había crecido enormemente la heterogeneidad al interior de los centros educativos, lo que cambiaba enormemente sus contextos de actuación y los enfrentaba a problemas de desempeño. Los indicadores señalaban problemas específicos a diversos niveles. Así en el nivel de primaria se diagnosticaban problemas relacionados a altos índices de repetición, desempeños muy pobres: un tercio de la población escolar no llegaba al mínimo en lenguas y la mitad no llegaba al mínimo en matemática (2002), y en el caso de estudiantes de contextos desfavorables, estos índices se agravaban siendo las tasas de repetición tres veces más altas y teniendo una probabilidad 10 veces superior de desertar una vez culminado primaria. A nivel de enseñanza secundaria básica, también se diagnosticaban problemas relativos a altos índices de repetición y deserción, acentuándose en el primer año y con cifras que se duplican también en estudiantes de contextos desfavorables. Asimismo, siempre refiriéndonos a este colectivo, el 63% de los estudiantes no lograba el mínimo en matemática y lengua, mientras que en contextos favorables esta cifra se reduce al 5%

El proceso de reforma avanza a partir del año 2006, en que se impulsa el Debate Nacional sobre la Educación, y se promueve el denominado CNE. Los resultados alcanzados por medio de estas instancias han sido difundidos a través del *Informe Final de la Comisión Organizadora del Debate Educativo* (CODE). En el 2007 se procesó el

material recogido, y por medio de un debate continuo que se llevo a cabo por medio de la realización de encuentros y debates con las instituciones educativas involucradas: enseñanza secundaria (ANEP), Udelar, coordinadora de la educación y con sectores políticos y gremiales, se logró la elaboración de una nueva Ley General de Educación (LGE), promulgada a finales de 2008, a pesar de contar con fuertes discrepancias internas de algunos de los participantes.

Los principales objetivos estratégicos del presupuesto 2005-2009 para la educación son:

- a. universalizar la educación inicial desde cuatro años;
- b. universalizar el egreso de primaria;
- c. aumentar la retención (o disminuir el abandono) y el egreso en educación media;
- d. mejorar la calidad de la enseñanza a todos los niveles;
- e. reincorporar la educación no formal de jóvenes y adultos al sistema educativo;
- f. transformar la gestión general del sistema y de los centros educativos (gestión del personal, gestión de los centros, y gestión del conjunto del sistema).

iii) Síntesis generales de las características de las políticas sociales

Las líneas de acción del nuevo gobierno en políticas sociales que hemos visto han tenido como orientación general el de la ampliación de la cobertura de las políticas sociales. Al mismo tiempo de ir las configurando con cierta permanencia se ha buscado complementarlas con intervenciones focalizadas de alcance nacional.

El resultado de dicho proceso reformista supuso la configuración de una gama compleja de prestaciones sociales de naturaleza contributiva y no contributiva. Las políticas de tipo contributiva de carácter de políticas de bienestar que se intentaron ampliar y otras de carácter no contributiva de carácter casi siempre asistencial.

Otra clasificación posible de las políticas sociales es el de tener una vocación universal o de ser focalizadas. En términos generales las políticas de bienestar y en parte las asistenciales tuvieron ese carácter universal, sin embargo parte de las últimas fue focalizada a distintos universos de personas con carencias o dificultades específicas. Dentro de las políticas universales hubieron ampliaciones de cobertura de políticas sociales tradicionales y nuevas políticas, pero donde más se innovó fue justamente en las políticas focalizadas, en donde se avanzó en función de la detección de problemas específicos de las poblaciones que necesitaban un apoyo especial. Esta solución construida pragmáticamente saldó el debate teórico de aquellos que defendían las políticas de corte universalista contra las de corte focalizado siendo estas defendidas en la década de los noventa por las corrientes neoliberales.

Una calificación es que se implementaron, por un lado, políticas de carácter asistencial y, por otro, de características promocionales. Las funciones, orientaciones y objetivos de ambas difieren sustantivamente. Ello como fruto de un cuadro de políticas sociales que se nutre de diferentes esquemas típicos ideales aunque no sean contradictorios. Uno es el de la protección permanente y de bienestar pero no implica proactividad

por parte de los beneficiarios, el otro busca básicamente promover socialmente para intervenir sobre los procesos de exclusión con programas que se inscriben en el campo de los derechos sociales, ampliando así el campo de acción de las políticas sociales tradicionales. Los primeros tuvieron coberturas de vocación amplia y los segundos fueron muchos más programas pero que cubrieron poblaciones mucho más pequeñas. Ello en parte, porque requerían justamente de un comportamiento proactivo de los beneficiarios de estos programas y en parte porque los programas requerían de una atención y un soporte técnico y humano mucho mayor. No por ello se abandonaron e incluso cumplieron una segunda función que fue la de involucrar a las organizaciones sociales de la sociedad civil en estas políticas sociales, fomentado así una integración social además de una inclusión social.

Todo esto indica que en términos de políticas sociales nacionales se percibe una gran heterogeneidad interna, tanto en términos de direccionalidad como de orientación de líneas de acción públicas, que dan al sistema de protección social uruguayo un carácter híbrido que combina lo asistencial y lo promocional, universal y lo focalizado, que en primera instancia no parecen encontrarse claramente articuladas, siendo éste un punto fuerte de la reforma del gobierno actual (ver recuadro). En este sentido, es necesario muchas veces recurrir a la categoría empírica de programa para capturar el sentido de las intervenciones públicas y poder compararlas entre sí.

El Plan de Equidad fija como criterios orientadores:

- a. movilidad ascendente; facilitar procesos de mejora de la calidad de vida de la población, a partir de dispositivos que se focalizan en los grupos en mayor riesgo social;
- b. configuración de un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales, para avanzar en una matriz de bienestar en las que sus partes diferenciadas operen con una lógica complementaria de protección;
- c. intervención pública integral, que implica reconocer las actuaciones estatales sectoriales o en áreas específicas pero con importantes grados de articulación entre sí;
- d. aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, la promoción de incentivos selectivos en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos;
- e. territorialización de las políticas lo que supone considerar las singularidades locales y descentralización que implica transferencia de capacidades de decisión y también recursos; reforzando los ámbitos de participación y los canales de coordinación con los municipios.

Conclusiones

El cambio general de la política social en Uruguay tiene como fundamento una visión muy distinta a la perspectivas neoliberales imperantes en el pasado. Ello no solamente puede percibirse en una sensibilidad distinta con respecto a la pobreza y sobre todo a la pobreza extrema, sino en la convicción que es necesaria una política orientada al fortalecimiento de la sociedad como un todo; a eliminar las fracturas de esta sociedad e, incluso, de hacer disminuir las distancias de sus respectivos estamentos sociales como objetivo de largo plazo. Y que para ello no alcanza apostar a un crecimiento económico esperando que este por sí sólo logre arrastrar un desarrollo social.

Respecto a estos fundamentos, existen algunas orientaciones que pueden leerse entre líneas cuando ponemos bajo observación las políticas sociales del gobierno del Frente Amplio. En primer lugar, no exigir a las políticas sociales por sí solas que reduzcan la pobreza, tanto porque esta última depende de múltiples factores, y no sólo de factores de crecimiento económico, también porque las políticas sociales operan a este nivel en el largo plazo. La orientación específica que se le ha dado a las políticas sociales en el Uruguay ha sido la de atender en primera instancia a las personas que se encuentran en la extrema pobreza —que son aquellas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza establecida por la Organización de Naciones Unidas (ONU), es decir, en una situación de emergencia—. Por la urgencia en asistir a esta población se justifican políticas de tipo asistencial. Estas políticas que sí pretenden tener un resultado a corto plazo tuvieron su impacto. Las personas en situación de emergencia se redujeron en aproximadamente un 50% en lo que va de este período de gobierno.

En segundo lugar, que las políticas sociales no pueden solamente ser de tipo asistencial porque dicha asistencia no modifica las causas estructurales que llevan a emerger y consolidar una pobreza y una pobreza extrema. Y si estas causas estructurales no se modifican, más allá de las políticas asistenciales que siempre se requerirán, la pobreza no se reducirá. Se requieren políticas estructurales que vayan modificando las causas que generaron dicha pobreza. Estas políticas las hemos denominado políticas sociales. Sin embargo, en la medida que estas políticas tendrán resultados en el largo plazo, fue necesario forjar un Plan de Equidad cuyo resultado debe tener un impacto más inmediato. Uno de los posibles resultados de muy difícil medición es lograr que se pueda vivir con mayor dignidad aunque se siga siendo pobre. Consideramos que hay indicios que la población en situación de pobreza siente que hay una mayor preocupación por ellos, que existen programas promocionales que buscan transformar su situación. Incluso existen manifestaciones tangibles de aumento de la autoestima con programas de corte asistencial. El programa de operaciones gratuitas de cataratas que benefició a unos 5.000 pobres que no podían operarse por los costos económicos de las operaciones o el programa de salud dental que más allá de los beneficios para la salud permitió a muchos pobres poder hablar sin tener que esconder su desastrosa situación bucal para, por ejemplo, buscar empleo. Todo ello muestra que son posibles políticas sociales que no modificarán la condición de pobres en el corto plazo pero sí permitirán tener una

pobreza más digna. La autoestima y el aumento de la dignidad es condición necesaria aunque no suficiente para salir de esta condición de pobre.

En tercer lugar, que las políticas sociales en sí no alcanzan para transformar a la sociedad. Todo plan estratégico de desarrollo económico debe ir acompañado por un plan de desarrollo societal que tome en consideración objetivos orientados a fortalecer la sociedad en su conjunto. Estos objetivos son de largo plazo y, por lo tanto, sus resultados no son evaluables en el corto período de gobierno del FA. Las políticas sociales por sus características removedoras de rutinas no son siempre aceptadas de buen grado de forma inmediata por toda la población. Por ejemplo, existe por parte de algunas capas sociales gran resistencia a la nueva política impositiva. En un sistema democrático este es en sí un problema porque puede ser fuente de cambios en la voluntad popular reflejada en las urnas. Esto agrega a las políticas sociales un nuevo grado de complejidad, que es el de lograr que la población confíe en ellas a pesar que no vea beneficios inmediatos e incluso pueda percibir estas políticas como perjudiciales para ellos en el corto plazo. Pero por ahora, aunque hemos intentado mostrar que se buscaron y realizaron cambios en múltiples dimensiones de la vida social, el Frente Amplio no ha perdido su popularidad y quizás la haya aumentado.

La construcción social de una cultura de diálogo

Es en la década de los noventa, con el desarrollo y consolidación de los procesos de integración regional, que el concepto de «diálogo social» se incorpora al lenguaje jurídico y sociopolítico del Uruguay. Pero puede decirse que no es hasta el gobierno progresista de izquierda que asume en el año 2005 desde cuando se da inicio a una convocatoria expresa, volviéndose fundamento para la reforma laboral que se impulsa.

Es posible que sea por esta novedad semántica que tanto se haya señalado, tanto académica como en la doctrina jurídica, la existencia de un vacío o falta de acuerdo a la hora de dotarlo de un contenido preciso.

Señala Ermida (2006: 1-2):

Con la noción de diálogo social ha sucedido algo similar a lo que, durante largo lapso, aconteció con la de tripartismo: es utilizada en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido, que no es definido con precisión. Tal vez esa cierta, relativa indefinición, sea parte de la utilidad del vocablo, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas.⁴

4 El concepto «diálogo social» tiene diversas definiciones. Para la OIT se limita a las relaciones entre los actores del tripartismo «incluye a la negociación colectiva, a los mecanismos de información y consulta —institucionalizados o no— a los medios participativos y voluntarios de solución de conflictos del trabajo, a la participación —orgánica o inorgánica, en la empresa o en instancias sectoriales y nacionales—, y a la concertación social, incluidos los pactos sociales o acuerdos marco sean bi o tripartitos. El diálogo social incluye todas esas instancias de interacción entre los actores, independientemente de que se agoten en sí mismas o den lugar a un producto; así, por ejemplo, la negociación colectiva es una forma de diálogo social por sí misma, aún cuando en el caso concreto no llegue a plasmarse en un convenio colectivo» (*Diálogo social. Concepto y experiencias. Glosario de la Unión Europea*. En <http://europa.eu/scadplus/glossary/social_dialogue_es.htm>). En la Unión Europea (UE) se espera «Conseguir que el diálogo social a todos los niveles contribuya de forma eficaz a hacer frente a los retos señalados. Promover la competitividad y la solidaridad, así como el equilibrio entre flexibilidad y seguridad» (CCE, 2000b). En el Mercosur la *Declaración Sociolaboral* lo incluye entre los derechos y en la primer *Memoria* elaborada en el 2001, su promoción se priorizó junto con otros cuatro derechos. Como principal cambio de los últimos años se percibe la incorporación de nuevos actores a escenarios de diálogo para el diseño y ejecución de políticas de empleo. La OIT ha llamado la atención sobre la necesidad de incorporar al Diálogo Social a los actores que no están comprendidos en la relación salarial, ampliando la base social para lograr una mejor representación, promoviendo la superación de las dificultades de organización con programas de fortalecimiento de los actores tradicionales del tripartismo o nuevos (Conferencia Internacional de Ginebra de 1996). Como destaca la *Declaración de Salvador*, «La integración de los objetivos económicos y sociales del desarrollo también requiere formas más fuertes de interacción entre gobiernos y ciudadanos en el nivel interno, regional y hemisférico. La libertad de asociación y el derecho a organizar al diálogo social, al tripartismo y a otros medios institucionales de participación social, son críticos para generar consensos sobre estos asuntos» (XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, 23-24 setiembre de 2003, Salvador, Bahía. Brasil)

Ha sido su vinculación a la investigación empírica, que vinculada a la observación y seguimiento de procesos de toma de decisión en las distintas instancias nacionales, —sean éstas formales como informales, institucionalizadas o espontáneas, orgánicas o inorgánicas—, que ha permitido en los últimos años llegar a algunos acuerdos básicos en torno a su amplitud y alcance. El mérito de esta acumulación de carácter interdisciplinario ha sido el enriquecer el concepto, quitándole toda connotación estática; pasando a ponerse el acento en la naturaleza social e histórica del mismo y en los atributos culturales que moldean las orientaciones de la naturaleza dialógica del mundo laboral.

En este libro asumimos esta postura y, por lo tanto, hacemos que la propia valoración del diálogo social descansa en su carácter de proceso contingente. Es por ello que la propia valoración del concepto de diálogo social igual que el de democracia, a cuyo desarrollo pensamos como indisolublemente unido, jugará un papel clave en el conocimiento del tipo de sociedad que se está construyendo y que, a su vez, le sirve de contexto. Y por tanto también, al ser nuestra unidad de análisis la sociedad, específicamente en este libro, la sociedad uruguaya, la amplitud y el alcance, así como los efectos y otros desenlaces del concepto, no son trasladables con otras sociedades.

El presente capítulo se propone trabajar en torno a este concepto, sus bases históricas, hasta su irrupción en la escena política, en principio tímidamente o a través de la influencia de instancias internacionales, y luego, más firmemente, tanto en el discurso como en la práctica, durante el ejercicio del último gobierno. Este recorrido pretende abrir un conjunto de interrogantes que el capítulo se propone responder: ¿introduce la convocatoria del diálogo social y su irrupción en el lenguaje cambios observables en el terreno de las relaciones laborales? ¿En qué medida este cambio conceptual es un reflejo de un cambio en el sentido (significado) de las relaciones entre los sujetos y los resultados de su interacción así como de los contenidos y finalidades perseguidos en estas instancias? Considerando que el tripartismo tiene larga tradición en las instituciones del Uruguay, ¿cuál es la contribución que esta incorporación ha tenido al proceso de construcción de la democracia y la ciudadanía?

La instauración de la sociedad del trabajo

Existen en el Uruguay antecedentes muy tempranos de ciclos políticos orientados a la integración de la sociedad en torno al diálogo y a la negociación colectiva y la legislación laboral como su principal soporte. Sin lugar a dudas, la instauración de un Estado moderno en base a la existencia de un proletariado urbano a principio de siglo, marca un gran paso en la instauración de la «cuestión social», anticipando reformas que en otros países de la región (como Argentina o Brasil) no se instaurarían en decenas de años. Estos antecedentes inscriben a Uruguay desde un primer momento como impulsor de la modernización societal dentro de una concepción en que la política económica se supedita a la política social.

En efecto, los conflictos sociales en el primer decenio del siglo XX hacen aparecer como crecientemente relevante la necesidad de estabilizar a las clases subalternas y,

para ello, consolidar su ciudadanía considerando al trabajador como miembro de la comunidad. La legislación sobre la previsión social y la legislación laboral que poco a poco va tomando cuerpo, cumplen esta función⁵. Y aunque paradójicamente estas reformas atravesaron períodos de fuerte represión sindical bajo un signo muy conservador que llevan a la práctica desaparición de la actividad sindical, el trabajo, sin embargo, pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad y deviene el dispositivo central de promoción social en el próximo período: la institucionalización de los convenios colectivos obligatorios por ley para la industria y la promulgación, antes de la Segunda Guerra Mundial y, durante ella, de leyes sobre accidentes de trabajo (1941), la ley de salarios mínimos, la de indemnizaciones por despido y la ley de vacaciones anuales para todos los gremios, éstas últimas aprobadas entre 1943 y 1945, marcan un paso a esta instauración de la centralidad del trabajo, y, por ende, de la política laboral, ya que por primera vez no regulan una actividad de un sector o de un gremio solamente, sino que son dispositivos aplicables a toda la sociedad del trabajo (Quiñones y Supervielle, 2002: 281 y ss).

En efecto, en el contexto de una ola de golpes de Estado que se sufrieron en América Latina luego de la quiebra de la bolsa norteamericana en 1929, que pone fin a un modelo de desarrollo en la región y de división del trabajo internacional, el gobierno dictatorial uruguayo adopta inusualmente como forma jurídica una Constitución promulgada mediante una Convención Nacional Constituyente. Esta nueva Constitución⁶ es la que por primera vez da acceso al trabajo a un estatuto dentro de los Derechos Fundamentales, estableciendo los principios y garantías del derecho individual del trabajo, como también los principios del derecho sindical como complemento, incluyendo al derecho de huelga como derecho gremial. Esto impulsó también a que en esta misma etapa, sean ratificados los convenios de la OIT.

Es un impulso regulacionista que debe ser comprendido, sin embargo, en el contexto de una muy favorable coyuntura económica para Uruguay, gran exportador de carne y lana a muy buen precio en el período bélico, dentro de una orientación económica hacia la sustitución de importaciones, favorecida por el cierre del mercado internacional de bienes de capital debido a la propia situación conflictiva internacional, y de una complementaria orientación al desarrollo del mercado interno como mecanismo de colocación de la producción final. Esta orientación de política económica, inspirada en el *new deal* rooseveltiano, permitió la reorganización del movimiento sindical que alcanzó a unificarse casi totalmente por un breve plazo en la Unión General de Trabajadores (UGT).

5 La ley sobre la prevención de accidentes laborales (1914), la que introdujo la limitación de la jornada (1915), la ley de ocho horas (1914), la relativa al uso de sillas por el personal femenino (1918), la prohibición del trabajo nocturno en las panaderías en el mismo año, la de jubilaciones en la actividad privada (1919).

6 Esta constitucionalización del trabajo fue inspirada en la Constitución mexicana de 1917 y en las constituciones europeas de la primera posguerra y En este período, también se aprobó un código del niño que reglamentó el trabajo infantil y se ratificaron los primeros convenios de la OIT.

A su vez, esta orientación y el despliegue de la actividad sindical se vieron favorecidos aún más en este período, por la ya mencionada ley que creaba los Consejos de Salarios. También contribuyó a este proceso la aparición de grandes empresas industriales con la consiguiente concentración de grandes contingentes de obreros en el marco del mencionado desarrollo de una industria sustitutiva de importaciones.

Los primeros diez años de posguerra reproducen el esquema económico de la Segunda Guerra Mundial debido a la guerra de Corea (1953) y despliega, desarrolla y perfecciona el sistema antes descrito. Se promulga una ley de trabajo insalubre en 1950, se ratifican los convenios de la OIT sobre libertad sindical y derecho a la negociación (1953), se amplía el régimen de vacaciones y en el mismo año se modifica el régimen de despido (1958). En materia de seguridad social se adoptan una serie de leyes sobre previsión y seguridad social pero de forma parcial y desordenada.

El movimiento sindical en la época, luego de su breve unificación, se verá dividido y ello por factores externos como, por ejemplo, las distintas posturas que toma el partido comunista en la época y su intento de trasladarlas a estrategias del movimiento sindical. Medidas que generaron desprendimientos de sindicatos y de federaciones de sindicatos de la central. La denominada guerra fría de la posguerra y la afiliación del Partido Socialista (PS) durante un corto período a la Confederación Internacional de Organizaciones de Sindicatos Libres (CIOOLS) también genera divisiones en el mismo. Todas estas coyunturas hacen que un importante sector del movimiento sindical se mantenga autónomo de cualquier central y con gran desconfianza de ellas. Proceso que comenzará a revertirse en 1955 cuando el movimiento sindical inicia un largo proceso de unificación que culminará en 1965 con la creación de la Convención Nacional de los Trabajadores (CNT). Pero más allá de los avatares de la unidad sindical en una gran convención, también fue significativo el proceso de unificación del movimiento en grandes grupos federados o en sindicatos de rama.

El proceso de unificación sindical responde a la crisis del modelo socioeconómico que se inició en la década del treinta y se desarrolló durante la guerra y posguerra. Pero este agotamiento del modelo socioeconómico también tuvo consecuencias en el régimen político sobre el que se sustentaba. En 1958, el Partido Colorado, pierde las elecciones por primera vez en la historia frente a su tradicional opositor, el Partido Nacional. También comienza un cambio de orientación en la política económica. En 1959 por primera vez se firma una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se inicia de esta forma una nueva manera de encarar y diseñar la política social y económica. No obstante, estos cambios en la política económica, en materia de relaciones y legislación laboral, el proceso de desarrollo de leyes progresivas continúa hasta 1968.

En efecto, se legisla sobre la reevaluación automática de las jubilaciones en función del costo de vida y el índice de salario (1961) dados los brutales aumentos de inflación en el período, se mejora y hace efectivo el seguro de paro (1961), se mejora la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y se amplía el régimen de indemnizaciones por

despidos a los trabajadores a domicilio (1966). Proceso que en parte puede explicarse porque en todo este largo período el movimiento sindical ha ido poco a poco perdiendo la desconfianza que tenía en el período fundacional, que en el plano ideológico significa un cambio de hegemonía del anarquismo —que caracterizó la base social mayoritariamente emigrante a comienzos del siglo— al comunismo y socialismo y que en la práctica conllevó a que más que como actores de las relaciones laborales el sindicalismo pasase a actuar desde posiciones políticas y su espacio de acción principal fuese el legislativo, para tratar de alcanzar sus objetivos deseados, sus conquistas, perfeccionando para ello sus técnicas *lobbistas*. Definido como un sindicalismo clasista, muy influenciado por la lucha de clases, se trata de un sindicalismo que se concibe y actúa como una fuerza política para definir políticas estatales, más que ser un sindicalismo influyente o muy preocupado por las relaciones laborales al nivel de empresa. En esta medida, su interlocutor, y su opositor en la arena política, más que el empresariado, durante este largo período, fue el Estado.

En síntesis, puede considerarse este largo período que va desde inicio de siglo hasta finales de la década del sesenta como un período donde se sientan las bases para la conformación del diálogo social como instrumento democrático.

Es un largo período de unificación y organización del movimiento sindical y de posicionamiento del mismo en base al reconocimiento que el funcionamiento y la estabilidad de las arenas de negociación han estado históricamente fuertemente subordinadas a la acción de los partidos políticos en el poder y de la oposición organizada. En la medida que los cambios de orientación socioeconómica del gobierno, de acuerdo a las coyunturas, y las actitudes expresadas frente a los sindicatos se manifestaron como variables —variando su actuación frente a los Consejos de Salarios—, se habilitan actitudes defensivas. Frente a esta definición de situación, el movimiento sindical uruguayo ha ido valorizando crecientemente la acción política aún más que la sindical, muchos militantes abandonan la actividad sindical para dedicarse de lleno a las actividades políticas, pese a la reunificación del movimiento sindical previamente señalada y de huelgas muy duras que derivaron en una fuerte represión.

La subordinación de la política social a la política económica

Un nuevo giro económico y en las orientaciones políticas de los gobiernos marca el inicio de una nueva etapa en el relacionamiento de los actores laborales y en el desarrollo de la política laboral. Barbagelata (1995b) considera que a partir de 1968 la política social queda subordinada a la política económica, lo que implica un cambio radical en la orientación de la legislación laboral, un cambio radical de actitud de los sindicatos, del rol del Estado —que desde entonces pasa a ser el rector de la política económica orientada a conciliar la política salarial con las posibilidades productivas de la economía—. Este proceso de concentración de poder en manos del Estado, con una reforma constitucional de corte presidencialista, reorienta la filosofía de la política laboral e inicia un lento proceso de desvalorización y subordinación del sistema del derecho frente al sistema económico culminando el largo ciclo político orientado a la

integración de la sociedad en torno al trabajo y a la legislación laboral como su principal fuente instrumental.

Consecuentemente, este cambio de orientación y de filosofía en cuanto al trabajo se realiza en el momento en que la conflictividad social alcanza sus momentos más álgidos en la sociedad uruguaya en todo el correr del siglo, que culmina con un golpe de Estado en 1973, «régimen de facto» que durará hasta 1985. La conflictividad y los problemas de integración social planteados a partir de partidos y movimientos revolucionarios con una vocación insurreccional, desplazan la problemática de la integración social del mundo del trabajo aunque lo engloban. En un contexto de un total decaimiento de los derechos humanos y una muy fuerte represión, no se permitió ninguna actividad sindical libre y se disolvieron prácticamente todos los sindicatos. En materia laboral la dictadura buscó reducir la protección laboral y flexibilizarla por un lado y, por otro, otorgó ciertas ventajas a los trabajadores con el explícito objetivo de demostrar que los servicios del Estado podían sustituir la actividad sindical⁷.

Ya cuando en la década de los ochenta la dictadura no logra perpetuarse y se inicia un largo proceso de restablecimiento pleno de las instituciones democráticas a partir de una serie de acuerdos políticos y de una gran movilización social, regresan las arenas de intercambio. La salida institucional estuvo precedida por intensas interacciones de los distintos sectores de la sociedad uruguaya, procurando el restablecimiento de la democracia y del estado de derecho. Este proceso, largo y complejo, supuso el intercambio de propuestas de concertación a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos sobre todos los aspectos que concernían a los intereses del país (políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera).

En 1983 un grupo de sindicatos organizó el primer acto por el 1^o de mayo, con las banderas de «Libertad, Trabajo, Salario y Amnistía» y nació el PIT. La conmemoración del 1^o de mayo de 1984 expresó la unión simbólica entre el PIT y la CNT, bajo la consigna «un solo movimiento sindical».

El rediseño y puesta en funcionamiento del sistema de relaciones laborales fue una de las facetas abordadas en la instancia, con la participación activa de los actores sociales y políticos (Rosenbaum, 2000). Como ámbito multipartito creado para el diálogo, esta etapa de concertación tuvo un origen informal en la participación de una pluralidad de actores que representaban las más diversas extracciones e intereses de la sociedad. Operó a través de un órgano central denominado Concertación Nacional Programática (Conapro) integrado por representantes de los partidos políticos y las organizaciones sociales y su objetivo fue, como lo dice su nombre, programático, procurándose consensos mínimos respecto de las pautas que habría de observar el próximo gobierno democrático. Un grupo *ad hoc* trató los principales temas vinculados con las

7 Por ejemplo, se abatieron las limitaciones de las horas extra y la caducidad de los créditos anuales, al tiempo que se creó el Centro de Asistencia y Asesoramiento al Trabajador, entre otras medidas.

relaciones laborales, dándoles cabida a sus principales actores a través de las organizaciones profesionales de cúpula representativas de los empleadores y los trabajadores⁸.

Justamente, a partir de las recomendaciones de la Conapro se derogaron leyes adoptadas por la dictadura, declarando nulas e inexistentes aquellas leyes que trataban de la organización de los sindicatos, de los convenios colectivos, la huelga, del empleo de los funcionarios públicos y demás cuestiones conexas. También se aprobaron leyes progresivas en el primer período de gobierno. Se estableció un nuevo régimen prescripcional en los créditos laborales, de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos, se modificó el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades, se elevó y mejoró el salario vacacional y se ratificaron un importante número de convenios de la OIT.

Por un breve período se volvió a la filosofía laboral anterior a 1968. Con la reinstauración de los Consejos de Salarios, se abre nuevamente el camino del diálogo concertante. En este caso, se conformó un órgano tripartito denominado Consejo Superior de Salarios, carente de un sustento jurídico formal y en el cual participaron los principales dirigentes de aquellas organizaciones más representativas, junto al MTSS. Las instancias informales que se generaron en su entorno, no sólo permitieron lograr fluidez en la instrumentación de los órganos tripartitos sectoriales para la fijación de remuneraciones mínimas y categorías, sino también para mediar y zanjar numerosas situaciones conflictivas que naturalmente desbordaron la comprimida realidad que precedió la salida institucional de la época (Quiñones, Supervielle, 2002). Fue un período donde mejoraron los niveles de empleo y de salarios, mejoró el nivel de actividad de la economía, y el gobierno, con todas las preocupaciones que todo gobierno tiene que tener sobre los equilibrios fiscales, las estabilidades cambiarias y de precios, logró también mantener unos resultados que fueron razonables, sobre todo si se tiene en cuenta que en ese período tanto Argentina como Brasil se despeñaban hacia la hiperinflación (Notaro, 2001).

Con un nuevo contexto social y político posdictatorial favorable, con un marco legal que permitió al sindicalismo una actividad pública, con la conflictividad desarrollándose dentro de marcos legales (que aunque muy alta en la inmediata posdictadura, lograba una muy fuerte legitimación social), el trabajo volvió a colocarse en el centro de la integración de la sociedad. Es en consideración a éste que se canalizaron las demandas postergadas de la misma (Supervielle, Quiñones, 1999). Sin embargo, en el período no se logra concertar un pacto social macro que recogiera propuestas sobre la creación formal de un ámbito de consulta política, de prevención de conflictos y de consultas sectoriales, y antes de culminar el primer período de la primera administración posdictadura, poco a poco se retomaron las orientaciones de la política laboral del régimen anterior. Las relaciones laborales, también poco a poco, fueron subordinándose a la política económica interviniendo restrictivamente en las negociaciones colectivas. En el segundo gobierno posdictatorial no se convocaron ya más a los Consejos de Salarios, salvo para la salud, el transporte y la construcción por su real o supuesto impacto inflacionario.

8 La literatura sobre la Conapro es abundante y se puede destacar Brezzo y Vispo (1988); Varios autores Cuadernos del *CLAEH*, N.º 33 (1985); Ermida *et al.* (1986); ILDES (1985); Notaro (1989).

La etapa que se inicia puede ser identificada como una etapa de «desregulación neoliberal», donde se promueve la autorregulación de los actores en función de sus intereses. En consecuencia, se trata de una etapa donde se retira al Estado como partícipe activo de las relaciones laborales, promovándose una nueva instancia de diálogo social, cuyo temario quedó abierto a las sugerencias de los actores sociales.

Por su parte, con la implementación del Mercado Común del Sur (Mercosur) se abren las puertas a problemas de coordinación de políticas macroeconómicas y la revisión de los marcos nacionales legislativos y de regulación del conflicto. A partir de entonces, el diálogo social se inscribe dentro de un proceso más general de reestructura y replanteamiento del rol del Estado en la vida social y económica, resultando un hecho cada vez más generalizado el protagonismo asumido por los ministerios de trabajo en los países parte, fundamentalmente en lo que se refiere a la definición de los lineamientos de políticas activas de empleo. El énfasis de las políticas sociales se traslada definitivamente desde el trabajo al empleo, lo que cambia sustancialmente la amplitud de cuál es la materia del diálogo.

Esta experiencia se encaminó, inicialmente, hacia la creación de dos comisiones para tratar temas referidos a salarios y empleo, por un lado, y a la reforma del Estado, por otro, pero al producirse fuertes desavenencias entre los actores, estas discontinuaron su labor. En cambio, considerando el impacto social del proceso de integración iniciado, fue creado otro grupo de trabajo sobre integración regional y reconversión productiva. La comisión funcionó dividiendo la temática en dos grandes áreas: reconversión industrial y capacitación profesional, y comercio exterior. Sin embargo, la remisión al Parlamento de un proyecto de ley por el cual el PE se proponía reglamentar la huelga, dejó trunca la expectativa de diálogo en este período, al retirarse de la mesa de negociaciones el PIT-CNT —única central uruguaya— firme opositor a cualquier tipo de regulación sindical.

Si bien el balance de esta etapa tuvo un saldo negativo en términos de apertura al diálogo al no concretarse ningún acuerdo marco o pacto social, de todos modos sirvió para impulsar otras instancias más fructíferas de intercambio sobre temas concretos. Durante ese período se constituyó un entramado institucional aún vigente. En esta plano cabe mencionar a la Comisión Sectorial del Mercosur (Comisec), la Junta Nacional de Empleo (Junae) y un Grupo de Coordinación en materia de Salud Ocupacional y Condiciones Ambientales de Trabajo, todos ellos con participación tripartita⁹.

La Comisec constituye el primer órgano de diálogo social que el gobierno uruguayo institucionaliza en abril de 1991, con la aprobación del Decreto 176/91, ante la incorporación del Uruguay al proceso de integración Mercosur. En ella participan representantes del PE, de los empresarios públicos y privados y de los trabajadores, que tiene como objetivo realizar el seguimiento y la evaluación del proceso de integración

9 Las comisiones sectoriales funcionan en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, en el marco de la Sección XIV, Capítulo VI, artículo 230 de la Constitución de la República: «Formará comisiones sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas».

del Mercosur. Dentro de su ámbito, a su vez, se han creado diferentes subcomisiones entre las que se destaca la Subcomisión de Relaciones Laborales, de carácter tripartito, que tiene como cometido fundamental considerar iniciativas de los actores económicos y laborales para optimizar el proceso de integración regional.

La Junae es un organismo, de carácter tripartito, que tiene como objetivo el asesoramiento, coordinación y colaboración con la Dirección Nacional de Empleo (Dinae) para la investigación, fomento y coordinación de políticas activas de empleo y de formación profesional, que comprenden la orientación laboral, el diseño, evaluación y gestión de las políticas pertinentes. Para ello se creó un Fondo de Reconversión Laboral, administrado por la Junae e integrado con aportes de los trabajadores, empleadores y del Estado, a los efectos de realizar las actividades de formación profesional, difusión de programas y subvención de los gastos de los trabajadores a recapacitar. En el marco de sus atribuciones se desarrollan varios programas de política activa de empleo orientados a poblaciones objetivas diferentes. Entre ellos: Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional, Fomento a Pequeñas y Medianas Empresas (Fopymes), Projoven (jóvenes con desventajas económicas; Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores Rurales; el Programa de Capacitación Laboral (Procal) orientado a trabajadores en seguro de desempleo, zafrales y con otras restricciones o dificultades de empleo.

También se puede citar, como experiencia de diálogo social en Uruguay durante este período, la integración de diferentes instancias en el ámbito de la previsión social. En el año 1992 se integran al directorio del BPS (organismo que tiene a su cargo la seguridad social) representantes gubernamentales, de los afiliados activos, de los afiliados pasivos y de las empresas constituyentes.

Además de estas tres experiencias, que se distinguen por abarcar aspectos centrales de la actividad laboral, podemos citar también, como experiencias de diálogo social, la creación de comisiones representativas en las diferentes empresas públicas del país, y órganos bipartitos en los servicios públicos administrados por el Estado o por concesionarios. Se crearon también, en el ámbito del MTSS, múltiples órganos de colaboración y consulta para tratamientos de temas específicos de diversos sectores de actividad.

Ya a partir de 1995 se continuaron tendiendo puentes para el entendimiento y el diálogo entre los actores sociales y el gobierno, siendo que la acción del Ministerio de Trabajo se encaminó fundamentalmente a establecer dos ámbitos de búsqueda de posibles concordancias. Por el primero, se propuso una Mesa de Diálogo Social con agenda abierta, con el fin de tratar todas aquellas iniciativas consideradas de importancia para las partes; por el segundo, se integró una comisión tripartita para elaborar un marco normativo para la negociación colectiva. Esta última constituye una experiencia reiterada que, pese al diagnóstico muchas veces compartido por los actores sobre las falencias del ordenamiento positivo en la materia, no ha sabido o no ha podido traducir

resultados concretos en ninguno de los contextos en los que se desarrollaron esfuerzos comunes (Rosenbaum, 2000)¹⁰.

Poco a poco los ámbitos institucionales que empezaron a desarrollarse en torno al diálogo se fueron complejizando y las agendas nutriendo. Por ejemplo, en el plano de la equidad de género, se creó, en el ámbito del MTSS, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo¹¹, enmarcada en las iniciativas asumidas en el MTSS respecto a incorporar una visión de género en sus grandes áreas de actuación, integrada por el Instituto de la Familia y la Mujer, delegados de organizaciones sociales, y representantes de la Dirección Nacional de Empleo y de la Inspección General del Trabajo. Su cometido es asesorar al MTSS incorporando en enfoque de género en las diferentes políticas laborales que se implementan desde el Ministerio de Trabajo. Como surge del decreto que le crea, los objetivos de la tripartita refieren a impulsar y promover, coordinar, asesorar y difundir en todo lo que refiera a la igualdad de género,, como propuesta de políticas y medidas para promover la igualdad de oportunidades y resultados en el trabajo. Algo similar ocurrió en relación con la protección de los menores de edad en el campo del trabajo, con la creación del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (creado por decreto del PE N.º 367 del año 2000).

Respecto al sindicalismo, durante la década del noventa, con la pérdida de peso del comunismo, o por lo menos de su hegemonía en el movimiento sindical, hay un cambio importante de correlación de fuerzas internas, lo que también cambia las formas de relacionamiento con los partidos políticos. Al respecto los analistas políticos señalan dos cosas. Por un lado, que el movimiento no aparece con una fuerte vinculación con ninguna fuerza política en particular, más allá de que pueda predominar una pertenencia frenteamplista de buena parte de los dirigentes pero que no establecen con el Frente orgánicamente ningún tipo de relación. En esta concepción creen ver una idea del movimiento sindical y del PIT-CNT como iniciadores de gestión; por ejemplo, en materia del rol de representación ante el BPS, la iniciativa del referéndum de la Ley de Empresas Públicas, del referéndum en proceso sobre la Ley Regulatoria del Sistema Eléctrico Nacional, donde el movimiento sindical o fracciones del mismo generan iniciativa política y que condicionan a las fuerzas políticas a un seguimiento. Por otro, la

10 Un primer fracaso se produjo en las tratativas de diálogo tripartito entabladas en 1987, con la participación activa de la OIT a través de los integrantes de la misión que, a invitación del gobierno uruguayo, realizaron un estudio sobre la situación de las relaciones de trabajo en el Uruguay. La única instancia que produjo un documento general sobre el punto fue la desarrollada en el seno del Seminario Nacional Tripartito sobre marco institucional para la negociación colectiva, organizado por el programa Relasur en mayo de 1994. No obstante ello, la etapa de negociaciones recorrida por la Comisión Tripartita del ministerio se cerró sin consensos sobre un proyecto de regulación de la negociación colectiva. Informe publicado en *Revista Relasur*, N.º 4, 1994: 159 y ss.

11 En relación con la igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en el mundo del trabajo se sancionó en 1989 la ley 16.045 que prohíbe todo tipo de discriminación en cualquier sector o rama de actividad laboral. Dicha ley fue reglamentada muy posteriormente: en 1997 a través del Decreto 37/97 que incluye dentro de la prohibición de discriminación tanto al sector público como al privado, establece una determinación sobre el acoso sexual como una forma grave de discriminación y crea una comisión interinstitucional con determinados cometidos.

relación entre el movimiento sindical y los partidos, a pesar que el movimiento sindical ha tomado posiciones políticas muy claras en relación con la política económica y al gobierno, al mismo tiempo se situó siempre como interlocutor de todos los partidos políticos; en el sentido que podían abrirse espacios de debate y no se partidizaba la relación.

A partir del año 2000 no se presentó en el terreno laboral un cambio significativo con respecto a las tendencias ya observadas en los últimos años y las estrategias de los actores tampoco tuvieron variaciones sustanciales. El MTSS anuncia la convocatoria a un diálogo social que no pudo ser concretada. Su participación en la negociación y los conflictos es de mediador e, igual que en el período anterior, no tiene un rol decisivo en las relaciones laborales, definiendo el crecimiento del empleo como su principal objetivo, en base al cual trabaja ampliando sus políticas activas con la implementación de empleos de emergencia, incentivando la contratación y el apoyo a micros y pequeños emprendimientos.

Los empresarios, por su parte, no le otorgan valor a la negociación colectiva. La rechazan a nivel sectorial, porque no lo consideran el ámbito adecuado para tratar los temas que consideran relevantes (organización del trabajo, productividad, flexibilidades), pero incluso a nivel de empresa su interés es reducido. Explican su actitud por la inseguridad jurídica derivada de una legislación que no reconoce el valor jurídico del convenio colectivo. Los sindicatos mantienen su reclamo al MTSS de citar la negociación centralizada por medio de Consejos de Salarios, pero igualmente participan en negociaciones a nivel de empresa cuando los empresarios las convocan. La mayoría de estos casos son empresas con dificultades competitivas, donde ocurre una negociación a la baja en las condiciones de trabajo y con introducción de flexibilidades, para intentar salvar empleos.

La gravedad de la crisis argentina de 2001 provoca un cambio radical de la política económica y marca la dinámica de los primeros años: por cuarto año consecutivo caía la tasa de actividad, la devaluación de la moneda provocó problemas a los deudores en dólares y a los acreedores, crisis del sistema financiero mediante (cierran tres instituciones bancarias), inestabilidad política, con lógicas consecuencias sobre los niveles de conflictividad —centrada básicamente en el rechazo de la política económica—, la negociación colectiva continua debilitándose.

La novedad del período, sin embargo, fue el acuerdo que logró el movimiento sindical con gremiales de otros sectores sociales, en términos institucionales, programáticos y de acción. El origen de estos acuerdos es que algunos sectores empresariales también atravesaban una crisis profunda. En particular el sector rural había acumulado dificultades competitivas¹² y un elevado endeudamiento. Estos sectores se sentían desoídos por el PE y se acercaron al movimiento sindical para realizar actividades conjuntas. A ellos se sumaron los pequeños y medianos empresarios y asociaciones empresariales.

12 Afectado desde inicios de la década del noventa por el retraso del tipo de cambio, luego por una situación climática adversa (sequía e inundaciones) y posteriormente la aparición de aftosa que le hizo perder los mercados más rentables.

Este movimiento empresarial-sindical finalmente se concretó en la conformación de la Concertación para el Crecimiento, cuya denominación en sí misma da idea de uno de sus centros programáticos: el reclamo de políticas económicas que apunten a retomar el crecimiento y la generación de empleos. El PIT-CNT y 28 gremiales empresariales¹³ redactan un documento y deciden hacer un acto público hacia donde confluye una movilización de productores rurales. El acto se transformó en la expresión más importante de empresarios y trabajadores de rechazo al modelo económico de los últimos años. Sus lineamientos programáticos enfatizaban:

1) La reactivación del mercado interno debe ser uno de los pilares básicos e imprescindibles para lograr el desarrollo nacional. 2) La competitividad del sector agroexportador es un eje fundamental y se debe lograr a través de un mecanismo de devolución de impuestos que llegue directamente al sector que lo genera a través del [Banco de la República Oriental del Uruguay] BROU. 3) Las soluciones al endeudamiento deben ser asumidas por todo el sector financiero y acordes con la realidad de cada actividad económica [...] A tales efectos, propiciamos: Cambios de la actual política económica [...] reactivación del mercado interno [...] Reforma del estado [...] defensa de la competencia

Luego de esta actividad, diversos factores confluyeron para que la concertación, sin desaparecer, redujera su incidencia en la situación política. Estos factores están relacionados a decisiones sindicales y empresariales. La propia oratoria del PIT-CNT el 1º de mayo fue un síntoma de que realizar un acuerdo con empresarios tendría serias dificultades dentro del movimiento sindical.

A su vez, la diversidad de posturas al interior del movimiento sindical que es, como hemos visto, el reflejo de la diversidad ideológica que caracteriza al PIT-CNT desde su conformación, deja ver el comienzo de la consolidación de la fractura del movimiento sindical; siendo que en el siguiente congreso nueve de las gremiales no se presentaron y, sin desligarse de la central, conformaron una corriente a su interior. Entre ellos se encontraban los gremios más representativos, como los bancarios, la construcción, los maestros y, posteriormente, los metalúrgicos. Esta corriente de opinión ha difundido documentos donde ha propuesto la necesidad de priorizar la conformación de amplias alianzas con gremiales empresariales que sea la base social de la modificación de la política económica. Este debate interno, finalmente, contribuyó a debilitar los acuerdos con las gremiales empresariales. Estos acontecimientos, sumados a las condiciones económicas determinan que la concertación redujera su aparición pública. Empresarios

13 La Cámara de Industrias, a pesar de tener diferencias con la política económica no adhirió, como tampoco lo hizo la Cámara de Comercio. Participan: Asociación de Cultivadores de Arroz; Asociación de Ferreteros, Bazaristas y Afines; Asociación Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas; Asociación Nacional de Productores de Leche; Asociación de Remitentes de Conaprole; Asociación de Quioscos, Salones y Subagentes de Quiniela del Uruguay; Asociación de Profesionales Asesores de Seguro; Centro de Farmacias del Uruguay; Centro de Industriales Panaderos del Uruguay; Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay; Confederación Empresarial del Uruguay; Confederación Granjera del Uruguay; Comisión Nacional de Fomento Rural; Confederación Uruguaya de Transporte; Mesa Coordinadora de Entidades Agropecuarias; Federación Rural; Intergremial de Productores de Leche; Unión Vendedores de Carne; Asociación de colonos; Unión vendedores de nafta; Asociación de barraqueros.

y trabajadores no realizaron nuevos actos importantes en forma conjunta y la coordinación se mantuvo solamente a un nivel institucional de poca incidencia pública. En definitiva, se manifiesta un nuevo síntoma, siempre latente en el sindicalismo uruguayo, de debilitamiento del actor sindical, al tiempo que fracasan los intentos de acercamiento entre empresarios y trabajadores.

Como balance, durante la primera administración posdictadura, el rasgo dominante fue la necesidad de restaurar el sistema. El recurso a la Ley de Consejos de Salarios de 1943 (aunque con algunas modificaciones debido a una aplicación heterodoxa de la normativa legal)¹⁴ y del ejercicio de las libertades democráticas, marcan la pauta de este período. Esta aparente situación de regreso al pasado se ve interrumpida drásticamente con la administración que asume en 1990. En el marco de su política de desregulación y de apertura de la economía, el Estado se retira de la negociación salarial, reduciéndola a la instancia bilateral, y se intenta, sin éxito, reglamentar directamente la actividad sindical. Es la contracara del viejo Estado batllista que intervenía como árbitro en las negociaciones pero que otorgaba autonomía organizativa a los sindicatos.

Esta orientación se da en un contexto de fuerte debilidad del movimiento sindical, que se empezó a sentir a partir de 1988 y que se acentuó con la crisis del socialismo real a partir de los noventa. La concepción básica era que el Estado no debía intervenir en los conflictos entre capital y trabajo, los cuales se debían procesar en la esfera privada por acuerdos bilaterales a nivel de empresa. A su vez, la desarticulación de las arenas de intermediación de intereses implementadas por el gobierno de turno, amenazó con fortalecer una lógica de confrontación en desmedro de una práctica de negociación retomada y profundizada desde la instauración de la nueva institucionalidad democrática.

Esta propuesta impulsó la «desregulación» de las relaciones laborales, lo que implicó darle una mayor flexibilidad a la contratación y la organización de la producción, adecuar las mismas a las necesidades de innovación tecnológica y reconversión productiva y quitar elementos de garantía y protección de los trabajadores, considerados como «obstáculos» a una mejor inserción de la economía en los mercados externos y en los acuerdos de integración regional. La consecuencia lógica de esta política laboral fue la creciente polarización entre capital y trabajo, una agudización de la conflictividad a niveles similares a los del período de transición democrática y un fuerte descenso en el nivel de ingresos en el corto plazo para los trabajadores. Esta orientación propició la fragmentación de la negociación, quitó espacios a una acción sindical centralizada con fuerte presencia pública, acotó la «lucha de clases» a la esfera privada e intentó despolitizar en un sentido profundo al movimiento obrero. A su vez, esta política coincidió

14 Por ejemplo, a diferencia de las etapas anteriores los acuerdos alcanzados eran recogidos por decretos del Poder Ejecutivo (por ejemplo, al no procederse a la elección directa y por votación secreta de los delegados, sino recurriéndose a la designación de los mismos por el Poder Ejecutivo de acuerdo con las organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores de cúpula. Al efecto, el Poder Ejecutivo aplicaba las facultades delegadas que le reconoce la Ley N.º 13.720 de 1968 (Coprín), modificada por el Decreto-Ley N.º 14.791 (Dinacoprín) con el fin de fijar salarios mínimos y categorías en la actividad privada.

con un período de debilidad del movimiento sindical, expresado en una baja capacidad de convocatoria y un descenso de su «peso estructural» en la economía uruguaya.

Haciéndose un balance de las tendencias generales de la negociación colectiva durante el período desregulacionista, surge que, por un lado, igual que en la región pero en forma más acentuada en la realidad uruguaya, la orientación de la negociación colectiva indica que en la última década se verifica una caída en el número de convenciones o acuerdos que son negociados colectivamente (Rodríguez *et al.*, 2001). Con referencia a la distribución por niveles, se ha arribado a la conclusión que en las naciones con prevalencia de la negociación colectiva por rama, sectores de actividad, profesiones o grupos económicos, han desarrollado procesos constantes de desagregación, al punto que en grados variables la negociación por empresa se sitúa en una posición de predominio (75% para Uruguay en el año 1996)¹⁵. En cuanto a los contenidos de la negociación colectiva, se destaca una inclinación marcada a la ampliación de las materias que son objeto de acuerdo entre las partes; entre los nuevos contenidos, la formación profesional ha pasado a ocupar un lugar trascendente. Por su parte, la pérdida de centralidad de la acción sindical tiende a fragmentar la negociación, que se define según clivajes de tipo corporativo más que de tipo ideológico-programático, a despolitizar la función sindical y a disminuir el peso de las adscripciones partidarias¹⁶ (Pucci, F., 2003).

La convocatoria al diálogo social

Fuertes cambios en las relaciones laborales conformaron un quiebre importante en las características de la política laboral de los últimos quince años. Como se retomará específicamente más adelante, el gobierno asumido el 1º de marzo de 2005 abrió desacostumbrados espacios de discusión de los temas laborales, dando cauce así a expectativas contenidas y acumuladas durante los años noventa en que primó la tesis del retiro del Estado de la negociación salarial, con la consiguiente caída de los niveles de adhesión sindical y el aumento de la fragmentación de la clase trabajadora. Este conjunto de transformaciones ocurre en un contexto económico —que como remarcamos— el

15 En los países en los que la negociación colectiva de empresa se encuentra promovida heterónomamente, se han mantenido las matrices tradicionales pese a la introducción de reformas normativas que admiten el desarrollo de negociaciones descentralizadas en niveles superiores (como aconteció en Chile y Paraguay).

16 Estos elementos, si bien se plantean como tendencias generales de la reestructuración capitalista, su resolución concreta depende de diversos factores. En particular, de las inserciones nacionales de los movimientos sindicales en el sistema político, de su mayor o menor autonomía frente al Estado y del mayor o menor componente corporativo o pluralista en la estructuración de las relaciones de trabajo en cada caso. Para el caso uruguayo, el modelo de relaciones laborales —se puede catalogar como «corporativismo subordinado» (Lanzaro, 1992)— en el cual, más allá de los espacios formalizados de intermediación de intereses (Consejos de Salarios, comisiones, etcétera) el accionar de los partidos políticos tuvo una importancia considerable para garantizar el funcionamiento de los organismos de negociación y garantizar la estabilidad de los acuerdos. El debilitamiento de las estructuras partidarias ocurrido en los últimos años no sólo debilita al movimiento sindical sino que también fragiliza las arenas de intermediación de intereses construidas históricamente.

gobierno ha comenzado a implementar una nueva estrategia de desarrollo y donde las cifras han mostrado en general una evolución positiva.

La etapa que comienza con el gobierno de izquierda ha introducido modificaciones a diferentes niveles, donde destaca un efecto de re-regulación protectora. Ellos son, hasta el momento —y sin perjuicio de otros proyectos en curso pero no concretados aún y de otras normas ya aprobadas pero de impacto menor— esencialmente: la celebración de un acuerdo marco sobre negociación colectiva en el sector público, la reinstalación de los Consejos de Salarios y la aprobación de la ley de protección de la actividad sindical, a los cuales habría que agregar el decreto de solución de conflictos colectivos y regulación de la ocupación de los lugares de trabajo.

La novedad respecto a los procedimientos de negociación colectiva tripartita tradicional que mencionaremos al pasar por ser objeto de profundización en el capítulo 5, ha sido, en lo que respecta al sector privado, la introducción de algunas modificaciones de los grupos que conforman los Consejos de Salarios y la integración por primera vez en la historia del Uruguay, de los trabajadores rurales y las empleadas domésticas. En lo que respecta al sector público, la firma del Acuerdo Marco para la Negociación Colectiva en el Sector Público, ha permitido un desarrollo efectivo de la negociación colectiva. El procedimiento también fue innovador, al reconocerse la heterogeneidad intrínseca de este sector, por lo que se instalaron diversas mesas de diálogo bipartito en la que se adoptaron soluciones para sectores que, por cuestiones de autonomía o particularidades, merecían un tratamiento separado, como por ejemplo, enseñanza, banca, universidad (Bajac *et al.*, 2006).

Pero si bien con el nuevo gobierno las experiencias de diálogo social mantuvieron el tripartismo en el Compromiso Nacional, también transitaron hacia el multipartismo en otros dos escenarios, Consejo de Economía Nacional y el Diálogo Nacional de la Seguridad Social, este último, el único que ha dado resultados importantes.

El 19 mayo de 2005 el presidente Vázquez

convoca a empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, a conformar un ámbito de trabajo conjunto, con el objetivo de alcanzar un acuerdo plurianual en las áreas de las políticas económicas y sociales. Este acuerdo pretende contemplar intereses diferentes y compatibilizarlos en torno a un proyecto estratégico nacional (Presidencia de la República, 2005: 2).

Se explica que este ámbito no limita las facultades del Poder Ejecutivo y del Legislativo sino que «pretende reforzar la necesidad de alcanzar acuerdos de amplia base para comprometer al país en una estrategia de desarrollo común. Se propone «la búsqueda de acuerdos que sienten las bases para un crecimiento económico con equidad social» (Presidencia, ob. cit.: 5). El documento incluye un diagnóstico en el que se destacan las restricciones y lineamientos de política. Finaliza proponiendo la instalación de una comisión de coordinación y seguimiento con representantes del gobierno y los actores sociales, así como seis comisiones de trabajo sobre Políticas macroeconómicas, Empleo, Legislación laboral, Reforma tributaria, Prioridades del gasto público, Clima de inversión e Inserción internacional.

Las comisiones no avanzaron y surgieron críticas de los actores sociales. A principios de agosto de 2008 el ministro Bonomi convocó a una reunión informal a representantes de empresarios y trabajadores en la que se analizaron los resultados y se ajustaron detalles para una nueva convocatoria.

En el marco de una propuesta de lineamientos de políticas bajo el nombre de Uruguay Productivo presentada el 31 de marzo, el 17 de agosto el presidente de la República abrió la *Jornada para el Compromiso Nacional por el Empleo y la Producción*. Subrayó: «Prendemos que» el proyecto de desarrollo productivo y de estrategia de nación «sea una construcción entre todos y no solamente una estrategia de una fuerza política ni de un gobierno», reconociendo «la necesidad de coordinar esfuerzos entre el sector público y el privado para seguir avanzando en el desarrollo productivo del país, la creación de trabajo nacional y el aumento de los ingresos de las familias uruguayas».

Se realizó una nueva reunión el 28/11/06 en la que el gobierno entregó un documento de base, que con algunas modificaciones fue aprobado por unanimidad el 13 de diciembre. Se mantuvo una Comisión Central de Seguimiento tripartita que agregó un representante del Congreso Nacional de Intendentes; cuatro comisiones sectoriales sobre:

- a. agro, industria y energía;
- b. construcción;
- c. sistema financiero; y
- d. comercio, servicios y turismo;

se crearon tres comisiones con la misma integración sobre Reforma del estado, Legislación y Formalización. El acuerdo incluyó como primer punto el «objetivo fundamental de futuro la generación de 35.000 nuevos puestos de trabajo genuinos y productivos durante el año 2007». La Comisión de legislación, coordinada por el MTSS, tomó como tema prioritario la elaboración de un proyecto de ley de negociación colectiva (subsecretario Bruni en *La Diaria*, 28/12/06)

El compromiso nacional logró un sólo acuerdo global en diciembre de 2006 en torno a un objetivo de creación de 35.000 puestos de trabajo durante 2007 sin especificar la instrumentación. Se lograron también dos acuerdos sectoriales en turismo, firmado por las gremiales empresariales y el Ministerio de Turismo y Deporte, en la construcción y uno temático en informalidad.

En la construcción fue firmado por todas las gremiales empresariales, la organización sindical, el MTSS y la Junae, con el objetivo de «abordar estrategias de capacitación y profesionalización del sector» elaborando un plan de formación profesional y apoyo a la creación de empleo «que incluye la selección, capacitación de mano de obra, elaboración de perfiles ocupacionales, registro, evaluación y seguimiento, de carácter multisectorial e interinstitucional» (28/07/08).

Como balance, el compromiso nacional no tuvo resultados relevantes, el Consejo de Economía Nacional (CEN) no tuvo ninguno y la Comisión Sectorial de la Seguridad Social y el Diálogo Nacional tuvieron resultados importantes¹⁷.

Los dos primeros tienen objetivos similares y teniendo en cuenta que el segundo incluye a los convocados en el primero, podría sustituirlo. Es difícil comprender la sucesión de la convocatoria al Compromiso Nacional en mayo de 2005, la creación del CEN en diciembre de 2005 y su reglamentación en agosto de 2006, la tercera convocatoria al compromiso en agosto de 2006 doce días antes del decreto que reglamentó la creación del CEN y la instalación del CEN en junio de 2007.

Para Ermida (2009) «el diálogo social fue una apuesta importante no siempre exitosa». Según Barreto (2006: 39)

El diálogo social promovido por el MTSS, muy acorde con estas resonancias, revela un origen más procedimental que sustantivo, de atención mayor a las formas que a los contenidos, que por otra parte nunca quedaron bien delimitados, o se superpusieron o postergaron de acuerdo a la coyuntura y las urgencias.

El Compromiso Nacional trató de compatibilizar intereses contradictorios de las organizaciones de trabajadores y empresarios en torno a un proyecto estratégico nacional, un acuerdo de amplia base social y de largo plazo. Es notorio que no logró los objetivos y cabe interrogarse sobre la explicación. Se podría hipotetizar que el gobierno buscaba a una burguesía con interés en asociarse a los trabajadores en un proyecto nacional en el que el aumento de la inversión y la productividad, promovida por las políticas públicas, permitiera un crecimiento a un ritmo alto como para compatibilizar una rentabilidad alta y una mejora en los salarios reales. En diversas manifestaciones públicas, el ministro Bonomi criticó a los sindicatos que consideran que «todos los obreros contra todos los empresarios» por ubicarse en una falsa oposición, ya que desde su punto de vista, la nación la constituyen las diversas clases sociales. Los empresarios no lo percibieron así, en particular, los que tienen baja propensión a invertir y por lo tanto los bajos salarios son una de las principales fuentes de rentabilidad.

Cabe preguntarse si existen empresarios con interés en participar de un proyecto nacional y en caso afirmativo, si los representan las gremiales convocadas, teniendo en cuenta que los inversores extranjeros son los de mayor peso económico y las Pymes las de mayor peso social¹⁸. Las veinticuatro gremiales empresariales se retiraron de las negociaciones en octubre de 2007, pero la inversión privada siguió aumentando a ritmos sin precedentes.

17 La última referencia en la página web del MEF es la presencia del ministro Danilo Astori en el CEN en mayo de 2007.

18 Con el documento en edición ocurrió un hecho relevante para alimentar estas hipótesis. En febrero de 2010 el presidente electo José Mujica expuso en una reunión a la que asistieron 1.700 empresarios, organizada por López Mena. Se consideró «Un espaldarazo de los principales grupos económicos sudamericanos que descolocó a los dirigentes de las cámaras empresariales nativas» que se opusieron a la reunión por la fecha, la convocatoria y el orador (Blixen S., «La reunión del Conrad. Sin temores», en semanario *Brecha*, 12/02/10: 9-10).

Balance del período

¿Cuáles son los elementos que cobran significación y contribuyen a esta instalación del diálogo social como mecanismo de funcionamiento de la sociedad uruguaya en este período? Pensamos que el diálogo social cobra en este período un sentido específico en el marco de un programa de gobierno que busca incidir en algunos mecanismos reguladores del diálogo.

En primer lugar, incidir en la recuperación de la capacidad de expresión. Esto es, la habilidad de los actores de expresar sus propias opiniones dando cuenta de ellas en el curso de la discusión pública. En segundo lugar, aparece el problema de cómo perseguir la equidad en la capacidad de expresión, es decir, la inclusión de todos los actores en el proceso deliberativo. Este proceso requiere la neutralización de todo tipo de influencia externa que obstaculice el acceso a la arena deliberativa y la efectiva expresión en el debate público, a saber: relaciones de poder, desigualdades sociales, prácticas discriminatorias, entre otras.

Como evaluación de lo avanzado en el período, creemos que hay rasgos estructurales que ejercen efectos de permanencia en la conformación de los actores sociales en estos procesos, pero también se vislumbran cambios. En lo que respecta al sindicalismo, cabe señalar algunos aspectos destacables. En primer lugar, la implementación de la negociación colectiva en el sector privado facilitó la organización de sindicatos en muchas ramas en las que nunca antes los trabajadores habían logrado organizarse, y en otras en las que el sindicalismo se había debilitado. Este proceso permitió fortalecer algunos espacios del movimiento sindical o, al menos, contrarrestar su debilidad estructural a través de los impulsos generados por la convocatoria de Consejos de Salarios. Asimismo, la incorporación de los trabajadores rurales a la negociación colectiva levantó un veto impuesto durante mucho tiempo por las gremiales rurales, en especial la Federación Rural, que se opusieron a cualquier forma de negociación con los trabajadores de su sector.

Este fortalecimiento de las capacidades de expresión en la sociedad civil no operan sin consecuencias sobre las estructuras del propio actor sindical. Pues, aunque esta tendencia sea vista como positiva, marca un cambio importante en el devenir histórico de su propia identidad. Sucede que estos nuevos sindicatos se han conformado, en líneas generales, con liderazgos menos politizados y con poca experiencia en la acción colectiva, en estructuras sindicales más descentralizadas y con lógicas de acción más articuladas en torno a demandas corporativas de corto plazo en detrimento de estrategias políticas globales y de largo plazo, que podrían estar dando al movimiento sindical una mayor capacidad de incidencia en la arena pública (Pucci *et al.*, 2008).

Se ha tendido a señalar que en relación con este último punto, la situación de prescindencia estatal y de desmontaje creciente de las instancias institucionales de intermediación de intereses de los últimos quince años, aumentó dentro del movimiento sindical la posibilidad de desarrollo de orientaciones con alto potencial conflictivo o, por el contrario, de actitudes anómicas que también tienen efectos paralizadores de esta capacidad

de participar en la arena deliberativa. Otro efecto de las tradiciones puede observarse en algunas actitudes radicales verificadas en este período, como las ocupaciones de locales de trabajo o la intransigencia de algunas reivindicaciones. Sin embargo, más allá de la acción de grupos políticos de tendencia radical, se debe tener en cuenta que la incorporación drástica a la negociación colectiva de amplios sectores con escasa tradición sindical y poca capacidad de generar el necesario proceso de «reducción de las áreas de igualdad» (Pizzorno, A., 1976) de manera de formar liderazgos con capacidad de iniciar pero también de detener las acciones gremiales, generan algunos de estos «efectos perversos» en el proceso de negociación (Pucci y Quiñones, 2008).

Estas dos opciones, que eran un objetivo implícito de las políticas de desregulación implementadas hasta el año 2005, son un legado de las políticas neoliberales y no resultan funcionales a la implantación de un escenario que requiere de la activa participación, toma de posición y capacidad de decisión de las organizaciones laborales en diferentes asuntos productivos (calidad, eficiencia, productividad, responsabilidad social), tanto en el plano más micro, como en los más macros, por medio de la capacidad de elaborar propuestas para debatir en el marco de instituciones más amplias.

Por otra parte, como herencia de los períodos de desregulación y la flexibilización como criterios cimentadores de los diseños productivos que acompañaron la modernización productiva enseguida después de iniciado el Mercosur, la fragmentación de demandas y la heterogeneidad de situaciones permiten percibir posiciones de debilidad en los referentes colectivos y de clase entre los grupos sociales más vulnerables. Entre los asalariados, a su vez, la negociación por empresa que primó durante la década anterior, la incorporación de la productividad como criterio de asignación salarial y los nuevos procesos de gestión de recursos humanos en las industrias más modernizadas, generan múltiples diferenciaciones sectoriales y por empresa, de acuerdo a desempeños y productividades asignadas por el mercado, que también acentuaron las heterogeneidades salariales. Así como también, las diferencias de capacidades redistributivas, la competencia por las calificaciones y el desarrollo de estrategias individualistas al interior de las unidades productivas. El problema que surge de esto no es sólo la debilidad numérica, que ha sido compensada, sino la capacidad del movimiento sindical de legitimarse ante una clase trabajadora muy dispersa y fragmentada. Esto exige nuevas capacidades a los propios actores, en este caso al actor sindical, quien ve modificar los fundamentos mismos de su poder, tradicionalmente centrado en lo político, hacia un carisma que requiere, además de los políticos, fundamentos técnicos y capacidades de presencia en los medios y de articulación con actores externos al movimiento sindical. Queda claro, sin embargo, que esta capacidad no está igual distribuida entre los sindicatos.

En síntesis, estas tendencias apuntan a capacidades a ser fortalecidas en la sociedad uruguaya, sobre todo, capacidades de organización e implementación de acciones colectivas en el escenario público, que de no revertirse, cuestionan igualmente la capacidad de incidencia del diálogo social en el cambio del sistema de relaciones laborales.

En lo que respecta a las gremiales empresariales, por su lado, tuvieron una lógica de acción diferente a la de los movimientos obreros. De acuerdo a Pucci *et al.* (2008), la participación gremial no es una condición necesaria para mantener sus ganancias, porque su posición en la sociedad y en la producción le otorga un poder estructural que lo vuelve autónomo de la acción colectiva (Offe, C., 1985) Por otra parte, su acción colectiva entra en permanente tensión con sus intereses privados, en la medida en que los gremios se conforman con empresas que compiten entre sí en el mercado. Aunque estos efectos son más atenuados para el caso uruguayo, dada la configuración de su estructura industrial, la participación de las empresas en la toma de decisiones y en la dirección de las organizaciones gremiales (según lo atestigua la escasa literatura sobre el tema) es relativamente baja y con tendencias a la conformación de «oligarquías internas» (Pizzorno, A., 1976)

Otra diferencia en la lógica de acción colectiva de los empresarios con respecto al movimiento sindical, es la proliferación de múltiples organizaciones gremiales, producto de la diversidad de intereses representados. Esta fuerte diferenciación permite a los empresarios multiplicar los canales de expresión de demandas, pero al mismo tiempo dificulta la elaboración de proyectos colectivos. En este sentido, se ha señalado que los empresarios, históricamente han encaminado su acción colectiva más orientada a vetar propuestas que consideran perjudiciales para sus intereses, que a elaborar proyectos societales de largo aliento (Filgueira, C., 1988). De todas maneras, los empresarios, en nuestro país, han desarrollado históricamente estrategias corporativas, aunque sean discretas, que van desde una acción tipo «grupo de presión», desde fuera de los ámbitos estatales y de decisión, hasta su inclusión en formas de «corporativismo organizado» desde 1933 en adelante (Caetano, 1992). Sin embargo, las políticas de desregulación y de bilaterización de la negociación dismantelaron las formas corporativas de participación, acentuaron las tendencias históricas hacia el desarrollo de acciones del tipo «grupo de presión», en tanto la negociación tendía a «privatizarse», es decir, a reducirse al ámbito privado de cada empresa sin necesidad de establecer espacios colectivos de acción.

Por otra parte, el empresariado, igual que el sindicalismo, también ha ido aumentando su clásica heterogeneidad de intereses. Las diferencias de inserción en los mercados y los diferentes niveles de modernización y de eficiencia productiva inter e intra rama, contribuyeron a este proceso (Filgueira, C., 1988). El empresario uruguayo, a diferencia del que actúa en contextos industriales desarrollados, donde predominan grandes empresas en la estructura industrial, al actuar mayoritariamente en un contexto donde predominan las pequeñas y medianas empresas, muchas veces sin sindicato, reduce su capacidad de negociar a nivel de la empresa. La convocatoria de la negociación colectiva por rama de actividad a partir del año 2005, obliga al empresariado a incorporarse nuevamente a espacios en los cuales su capacidad de acción colectiva es relativamente limitada. Esto implica que este actor genere, en muchos casos, estrategias puramente defensivas, que se expresaron, entre otras, en la oposición a las nuevas figuras jurídicas

que se implementan por el gobierno electo (un ejemplo ha sido la discusión de la ley de libertad sindical).

En cuanto a la actuación del gobierno, la falta de acuerdo que se hizo patente en los procesos de negociación de algunas medidas legislativa, trae a colación una serie de cuestiones sobre las que es necesario seguir reflexionando: ¿es el diálogo social un mecanismo que permite superar las controversias centrales en las sociedades pluralistas? ¿Puede la obtención de los consensos hacerse depender exclusivamente de aspectos formales y procesales? La regulación de la ocupación de los lugares de trabajo es un buen ejemplo de esto. El decreto propicia el diálogo bilateral para solucionar estos conflictos y en caso de no ser alcanzado, faculta a los actores a tentar el acuerdo con el MTSS o los Consejos de Salarios. Una vez cumplidas estas instancias consagra la ocupación como una modalidad del derecho de huelga. El decreto no contó con la aprobación de ninguno de los actores. El PIT-CNT declaró no estar dispuesto a modificar su forma de actuar a la hora de adoptar medidas de fuerza y las cámaras empresariales impugnaron el decreto. El gobierno, no logró por el momento encausar el tema por canales tripartitos. Resurge, por tanto, la interrogante en torno a la capacidad de incidencia de estos cambios sobre el sistema de relaciones laborales. Dicho en otras palabras: ¿es la vía jurídica a la que ha apelado el gobierno idónea para resolver los conflictos inherentes a las relaciones de trabajo?

Como resumen, entre los aspectos más destacables de esta experiencia uruguaya en curso de lanzamiento del diálogo y la negociación colectiva:

En primer lugar, sus impactos positivos en la reorganización del movimiento sindical en las ramas en las que históricamente tenían bajos niveles de sindicalización, lo que significa ampliación de las capacidades de expresión. En segundo lugar, si bien las medidas significan la atención a demandas largamente postergadas, aún habiendo sido extendidas las posibilidades de acceso a las capacidad de expresión, las mismas resultan no ser suficientes si no se tienen en cuenta un conjunto de factores de conversión (fundamentalmente normas jurídicas y políticas públicas) que configuran el conjunto de posibilidades abiertas a los individuos en términos de lograr sus metas en un contexto de protección de sus derechos individuales y colectivos. Ambos aspectos creemos se han visto fortalecidos en este período. Sin embargo, al arribarse a esta instancia en un contexto de fuerte heterogeneidad interna de los actores laborales (tanto sindicatos como empresarios), algunos factores ha incidido fuertemente en la capacidad de incidencia en la arena pública y hacerlo con el pleno reconocimiento del colectivo?? Por el lado de los empresarios, ha dejado ver su resistencia a participar en la negociación colectiva, estableciendo diferentes tipos de condiciones. Por parte del sindicalismo, también se han planteado resistencias, como se mencionara antes, a asumir la vía legal como el mecanismo más idóneo para la resolución de los conflictos.

Continuando con este balance, también surge la crítica en torno a que la conformación actual del diálogo indica una necesidad de abrir espacios específicos para debatir una panoplia de temas que interesan a las partes, fundamentalmente a la organización

sindical, por encima de la práctica de convocar a un ámbito suficientemente amplio permite que los actores establezcan acuerdos sobre los grandes temas de la producción y de las relaciones laborales. Tanto entre sindicatos y empresarios sigue existiendo la necesidad de una negociación que refleje en mayor medida la diferente realidad de las empresas en una forma más ajustada. Para los primeros, las nuevas exigencias de competitividad le replantean a este actor la funcionalidad de la negociación colectiva centralizada. Para los trabajadores, importa el reconocimiento de que el trabajo en el contexto actual implica una dimensión subjetiva e intransferible que el trabajador pone en juego en su desempeño laboral, como son las capacidades y competencias adquiridas, más su legítima aspiración a la mejora de sus condiciones de trabajo y promoción profesional vía la adaptación, el empleo de calidad y la protección social. En este tema parece existir un retraso tanto en los empresarios como en los trabajadores, pues es una modalidad de negociación mucho más compleja que la limitada a los aspectos distributivos en los que ha puesto énfasis el actual gobierno. Un indicador de este retraso es la inexistencia de acuerdos relacionados a formas de participación en la gestión.

Conclusiones

Como señalamos, el caso uruguayo es paradigmático. Sin duda implementó muchísimos cambios aceleradamente, pero se han verificado marchas y contramarchas.

La reedición de espacios de negociación colectiva contribuye a reforzar los mecanismos institucionalizados de intermediación de intereses que han adolecido, históricamente, de debilidades institucionales. La implementación, el funcionamiento y la estabilidad de las arenas de negociación estuvieron en el pasado fuertemente subordinadas a la acción de los partidos políticos en el poder y de la oposición organizada. El fortalecimiento de los mecanismos institucionales de negociación colectiva está permitiendo que la misma funcione y cumpla sus objetivos con independencia de las rotaciones de poder o de las diferentes alternancias políticas, apuntando a la conformación de modelos de neocorporativismo social similares a lo que encontramos en los países europeos (Schmitter, 1974).

Estas innovaciones en las formas de diálogo social, tienen, a su vez, resultados y efectos muy diferentes entre sí. En algunos casos se lograron avances efectivos en términos sociales, en otros casos los resultados no estuvieron a la altura de los objetivos planteados. También se verifican situaciones en las cuales estas formas de diálogo social, si bien tuvieron efectos positivos en ciertos planos, generaron efectos perversos en otros registros. Las posibilidades de que estas nuevas formas de diálogo social que se implementaron en Uruguay tengan efectos positivos en términos sociales, dependen mucho del nivel de organización y desarrollo que tienen los actores sociales y laborales que participan en las mismas. El marco institucional por sí solo no permite construir un espacio de discusión y de intercambio, pero los resultados dependen de las posibilidades de implementación efectiva de las recomendaciones y de las normativas que se

elaboran en estos ámbitos. Esto implica que el eje del análisis debe trasladarse de la dimensión normativa e institucional al plano concreto de la acción de los actores.

Siendo que la existencia de actores sociales fuertes y representativos es un presupuesto o requisito esencial para el desarrollo de un diálogo social medianamente fluido y fecundo, si se tiene en cuenta tanto la debilidad sindical y las dudas sobre la representatividad de algunos sindicatos y algunas organizaciones de empleadores (bastante normal cuando se representan a los nuevos sectores que se integran hoy a la negociación colectiva mediante los Consejos de Salarios), o sobre el peso y autonomía de los órganos gubernamentales con competencias sociales, el fortalecimiento de los interlocutores parece ser, en Uruguay, como también en muchos países latinoamericanos, una medida previa indispensable de cualquier política de promoción del diálogo social y de la negociación colectiva.

«El diálogo social no constituye un fin en sí mismo» (Quiñones, 2005: 28). Debe ser gestionado, fijar procedimientos para alcanzar consensos, etcétera. Para llegar a este tipo de soluciones es probable que todos los actores tengan que empezar a aprender a actuar en este sentido, fomentar un clima de confianza mutua y abrirse a la comprensión.

En efecto, un aspecto clave para mejorar el diálogo social pasa por lograr mayores niveles de confianza en las relaciones entre capital y trabajo. En este sentido, Zucker (1986) distingue tres formas de confianza en función de su modo de producción:

- a. la *confianza interpersonal*, ligada a una persona en función de sus características propias como la pertenencia a una familia, etnia, o grupo dado. Esta confianza se construye de manera exógena a la relación. Puede ser considerada como un dato de la situación, inscrita en las características propias de las personas y que no puede ser objeto de intercambio;
- b. la *confianza relacional*, que descansa sobre los intercambios pasados o esperados, en función de la reputación y la reciprocidad. Se define como una creencia particular en las acciones o en el resultado de las acciones de los demás. Las fuentes de esta confianza son múltiples: los intercambios anteriores, los procesos de reciprocidad, la estabilidad de los socios, el participar de una cultura común, la estabilidad de la organización, etcétera. Si bien la confianza no es transitiva en el mercado, puede serlo parcialmente en el seno de las organizaciones en las cuales se desarrolla. Esta confianza no puede ser medida directamente sino que se expresa a través de símbolos producidos institucionalmente;
- c. la *confianza institucional*, asociada a una estructura formal que garantiza los atributos específicos de un individuo o de una organización. Implica una reconstrucción de la confianza producida localmente, que pasa de ser interpersonal a ser intersubjetiva, es decir, se transforma en exterior a una situación dada, formando parte de un mundo común, objetiva y reutilizable por otras personas.

Los elementos favorables para la construcción de la confianza institucional son complementarios de los elementos que ayudan a la construcción de la confianza relacional. Si en el segundo caso la confianza interpersonal juega un rol central, en el primer caso,

es el desarrollo de intercambios entre individuos que no se conocen lo que genera la necesidad de la confianza institucional. Los espacios institucionales de diálogo social, si bien tiene niveles relativamente altos de confianza institucional, adolecen, en cambio, de altos niveles de confianza relacional. Esta falta de confianza, que se establece principalmente entre organizaciones empresariales y sindicales, inhibe el desarrollo de acuerdos de largo plazo, en la cual estos actores deben renunciar a satisfacer intereses inmediatos en procura de objetivos de largo alcance. El nivel de madurez de las relaciones laborales en Uruguay no parece suficiente como para construir acuerdos de largo plazo sustentados en formas de confianza relacional e institucional, sin que esto implique necesariamente la renuncia de ninguna de las partes a adhesiones ideológicas o a metas históricas de largo arraigo.

Estamos de acuerdo con Ermida (2005: 4) cuando planteaba:

el diálogo social es una asignatura pendiente en América Latina. Una democracia política imperfecta o incompleta, una concentración de la renta que ha sido calificada de «ofensiva» (o, muy diplomáticamente, de «distribución regresiva»), una dependencia económica hoy negada desde el gobierno por quienes la teorizaron en la academia, un «ajuste» permanente resultante de políticas económicas impuestas o adoptadas voluntariamente como consecuencia de la asunción del pensamiento único, han contribuido al debilitamiento de los actores sociales, los sindicatos y los gobiernos (o por lo menos, los órganos gubernamentales responsables de las políticas sociales). Asimismo, todo ese panorama dificulta el desarrollo de un diálogo social genuino, porque además de participar en él algunos actores muy debilitados, el margen real para la negociación es muy escaso: la mayor parte de las cuestiones sobre las cuales dialogar están ya decididas (Ermida, 2005: 4).

Aparentemente, Uruguay empieza a movilizar recursos para superar esta situación, pero el resultado dependerá de su capacidad de asumir reflexivamente el vínculo entre normas, políticas y libertades, tanto individual, como colectivamente hablando; de cómo combinar más eficientemente los procedimientos con las oportunidades para hacer uso de los mismos y aplicarlos efectivamente en todos los ámbitos.

La evolución del Sistema de Relaciones Laborales

Como componentes del Sistema de Relaciones Laborales (SRLL) se tienen en cuenta los actores, los escenarios, los contenidos de las negociaciones y el carácter del sistema. Se consideran «actores» a las organizaciones que representan a los trabajadores o a los empresarios, y cuando participa, al gobierno; «escenarios» a los ámbitos en que se encuentran (instituciones u organismos) y a los procedimientos (o formas) en que se relacionan, así como a las normas legales que definen sus funciones y competencias; como «contenidos», los temas que se negocian y para analizar el «carácter» se tiene en cuenta el grado en que se combina cooperación y confrontación así como las relaciones de poder entre los actores.

Las interacciones del SRLL con el contexto social, económico y político se abordan desde dos ángulos complementarios, los impactos del contexto sobre el SRLL que se consideran condicionantes o del SRLL sobre el contexto que se llaman resultados.

A diferencia de otros sistemas de relaciones laborales de la región, donde predomina la regulación normativa heterónoma, excepcionalmente, Uruguay carece de una reglamentación sistemática y orgánica en la materia, fenómeno que se inscribe en un marco general de ausencia de regulación de los principales institutos sobre los que se asientan las relaciones colectivas. No existe Código de Trabajo y la primera ley sobre negociaciones colectivas se aprobó en 2009, pero para las relaciones de trabajo individuales la legislación es numerosa y detallada. El artículo 57 de la Constitución establece el derecho de sindicalización y de huelga, así como el papel del Estado promoviendo la conciliación y el arbitraje. Se han ratificado más de ochenta convenios de OIT, incluyendo los números 87 y 98 sobre libertad sindical.

Se pueden diferenciar etapas del sistema, que tiene como principal componente a los Consejos de Salarios y de su funcionamiento, así como sus interrelaciones con el contexto.

La consolidación (1943-1968)

Con la aprobación de la ley 10.449 del 12 de noviembre de 1943 se inició una nueva etapa en el SRLL del Uruguay. La misma establece

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. Esta etapa finalizó en 1968 con el decreto de congelación de precios y salarios.

El proceso que desembocó en la construcción de un sistema de relaciones laborales en el Uruguay se inició a fines del siglo XIX por la acción de un conjunto de condiciones políticas, económicas y sociales, nacionales e internacionales. El sistema surgió en el contexto de una estrategia de desarrollo económico que tuvo como motor de crecimiento a la industria manufacturera de sustitución de importaciones, con una producción dirigida a un mercado interno protegido. Este proceso económico generaba un proletariado creciente y concentrado en grandes fábricas y principalmente, en algunos barrios de la ciudad de Montevideo. La intervención del Estado fue determinante para la transferencia de excedentes generados por la actividad ganadera de exportación hacia la industria naciente así como para el aumento de la capacidad de compra de los sectores urbanos de ingresos medios.

Las investigaciones sobre el período coinciden en considerar que el período 1945-1955 fue de importante crecimiento industrial, aunque difieren sobre el origen que algunos ubican en 1936 y otros en 1945 (Bértola, 1992; Bertino y Tajam, 1999; Bucheli, 1959; CIDE, 1963; Faroppa, 1960; Instituto de Economía, 1969; Millot, Silva y Silva, 1973)

Como señala Faroppa (1965: 162-163)

La escasez temporal y la pequeñez del mercado coadyuvaron en el proceso y se generó una movilización industrial (1935/45) que se financió, parcialmente, con relaciones de precios favorables al sector industrial manufacturero en detrimento del agro y de los grupos obreros: también se financió parcialmente con subvenciones y créditos oficiales. Esta movilización de recursos hacia la industria adquirió características de desarrollo en la década siguiente (1945/55) en que el crecimiento de los diez años anteriores se acentuó fortalecido por la finalización de la Segunda Guerra Mundial [...] Desaparecieron en este período, en general, las traslaciones de ingresos desde los grupos obreros hacia las capas empresariales.

El período comprendió el auge y el agotamiento de esta estrategia. Entre 1940 y 1949 el crecimiento promedio anual del PBI se estimó en 5,5% y fue la década de máximo crecimiento del siglo XX (Bertino y Tajam 1999). El ritmo fue cayendo hasta un 0,2% promedio anual desde 1956 hasta 1965 y aumentó levemente a 1% anual en los diez años siguientes.

En sus últimos años de crecimiento 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 fuertemente las políticas de clientela con cargos públicos innecesarios y repartiendo jubilaciones.

La convocatoria periódica de los Consejos de Salarios para veinte grupos de actividades exclusivamente urbanas permitía a los trabajadores asalariados a través de

sus organizaciones sindicales lograr mejoras en sus salarios o compensar su caída por la inflación previa. La actividad sindical era cada vez más fuerte y en el año 1965 se constituyó la CNT (ver capítulo 3).

El estancamiento del producto puso en marcha una aguda puja distributiva por mantener o mejorar la participación en esa riqueza de magnitud constante. En una economía con un mercado interno protegido los aumentos de costos se trasladan fácilmente a los precios, porque no hay competencia de la producción importada, como sí existe hoy en el país, que con esos traslados a precios, pierde competitividad, etcétera. El comercio y la industria no tenían mayores problemas en pagar los mayores salarios y aumentar los precios, con lo cual se ponía en marcha una espiral inflacionaria precios-salarios. Para los ganaderos, en la medida en que el tipo de cambio era administrado y múltiple, según el producto de importación o exportación tenía distintos tratamientos fiscales y cambiarios. En la medida en que ese tipo de cambio no acompañaba a la inflación, se transferían desde los ganaderos hacia los sectores urbanos asalariados y empresariales, de la industria y del comercio (Notaro, 1984: 13-15).

La economía tenía una gran dependencia de la moneda extranjera que generaba casi exclusivamente las exportaciones de carne y lana, para importar petróleo, materia prima para la industria, maquinaria, algunos alimentos que todavía importamos hoy (bananas, yerba, café). Los ganaderos tenían como arma en esta pugna, «retener su producción» (Instituto de Economía, 1969: 314-322) lo que provocaba una escasez de moneda extranjera y limitaba las importaciones, se perdían reservas y el país quedaba al borde de la incapacidad de pagos externos. En algún momento el gobierno tenía que devaluar con lo cual exportando a precios internacionales dados, los ganaderos, las barracas exportadoras de lana y la industria que producía *tops*, aumentaban sus ingresos. Este sistema funcionó en ese círculo vicioso de estancamiento del nivel de actividad productiva, pugna distributiva e inflación. Un día mejoraban los salarios, otro día a la rentabilidad industrial, la devaluación mejoraba los ingresos de los ganaderos, y en ese relativo empate social y económico funcionaba la economía uruguaya (Notaro, ob. cit.).

La inflación, medida por el Índice de Precios al Consumo (IPC) aumentó desde 3,4% en 1942 hasta 10,6% en 1947, bajó a un promedio de 1,3% anual en los tres años siguientes y comenzó a fluctuar luego, alternándose años de mayor y de menor ritmo inflacionario. En 1967 alcanzó a 135,9% anual, en el primer semestre de 1968 fue de 63,7%. Con el decreto de congelación de precios y salarios durante el segundo semestre de 1968 el IPC bajó un 0,4%.¹⁹

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 cincuenta y sesenta». Las primeras luchas, que acompañaron el surgimiento del

19 Ver: <<http://www.ine.gub> Precios e Ingresos/Índice de Precios al Consumo>

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. Según Millot, Silva y Silva (ob. cit.) los asalariados en la industria manufacturera pasaron de 54.158 a 107.434 en 1947.

En noviembre de 1942 se realizaron elecciones y se aprobó una nueva Constitución. El nuevo Presidente, Juan José Amézaga buscó mecanismos de concertación social, se aprobaron diversas leyes laborales y sociales, entre las que se destaca la Ley de creación de los Consejos de Salarios en 1943 (Frega, 1987). En noviembre de 1946 triunfó el Partido Colorado y dentro de él, la fórmula Tomás Berreta-Luis Batlle Berres, registrando una muy importante votación el Partido Comunista que obtuvo cinco diputados y un senador

El proyecto de Ley de creación de los consejos generó una importante polémica, en la que se alinearon a favor y en contra distintas corrientes sindicales, organizaciones políticas y destacados laboristas. Entre los primeros se destacan los partidos Socialista y Comunista, así como las organizaciones sindicales que compartían sus orientaciones y entre los segundos, las corrientes anarquistas y una personalidad como el doctor De Ferrari (Porrini, 2005). Uno de los puntos más discutidos fue el carácter tripartito y la presencia del Estado, que se percibía como una intromisión y una pérdida de autonomía de la negociación.

La ley 10.449 del incluyó también disposiciones sobre el salario mínimo y las Asignaciones Familiares. En su artículo 6.º estableció que

El Poder Ejecutivo clasificará en grupos, las actividades enumeradas en el artículo anterior. Para cada uno de ellos funcionará un Consejo de Salarios constituido por siete miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, dos por los patronos y dos por los obreros, e igual número de suplentes.

Se delimitaron 20 grupos de actividad económica y en cada uno comenzó a funcionar un consejo fijando salarios mínimos por categoría, con autonomía que fue posible en un contexto de economía cerrada y precios estables. Cada consejo

hará la clasificación por profesiones y categorías de los trabajadores que integran el grupo respectivo, la que será tomada como base para la fijación de los salarios mínimos [artículo 9º] [...] y fijarán el salario mínimo aplicable a cada categoría [artículo 15]

y en el mismo artículo

El Poder Ejecutivo, en Consejo de Ministros, podrá observar un salario acordado, cuando a su juicio no llene las exigencias de un mínimo racional por demasiado bajo. En tal caso, si el Consejo observado no rectifica convenientemente su resolución, el Poder Ejecutivo podrá establecer el mínimo.

En su artículo 17 establece que

Los Consejos que se crean por esta ley fijarán salarios de la industria y el comercio, teniendo especialmente en cuenta, para aumentarlos, los siguientes elementos: I) Las condiciones económicas del lugar o del país. II) El poder adquisitivo de la moneda. III) La capacidad o calificación del trabajador. IV) La peligrosidad, para su salud,

de la explotación industrial o comercial. V) El rendimiento de la empresa o grupo de empresas.

Los consejos tuvieron impactos en la construcción de la identidad de la clase obrera ya que:

- a. aceptaron la legitimidad de un actor obrero con sus puntos de vista en la fijación de los salarios;
- b. trataron de canalizar los conflictos hacia la superación creando escenarios de encuentro de obreros y patrones bajo el control del estado;
- c. fortalecieron a las corrientes sindicales reformistas (socialistas y comunistas) y debilitaron a las insurreccionales (anarquistas principalmente);
- d. estimularon la organización de sindicatos por grupo de consejo y saldaron la discusión sobre los sindicatos por oficios propuestos por los anarquistas;
- e. las elecciones de los representantes por voto secreto y universal para los trabajadores registrados en el grupo, permitieron a los sindicatos darse la organización que quisieran y al mismo tiempo, obligaron a un trabajo de base para ganar la representación;
- f. al mismo tiempo esta forma de elección de los representantes implicaba que no se reconocía tal atributo a las organizaciones sindicales o a las cámaras empresariales;
- g. la autonomía por Consejo contribuyó a la presencia de diversas corrientes sindicales;
- h. significa también el reconocimiento de la lucha de clases, y al mismo tiempo, su canalización hacia la negociación bajo la mirada del Estado dentro de los límites de la institucionalidad política y la economía capitalista;
- i. lo que a su vez derivó en la constitución de una central en 1965 que coordinó esta diversidad (CNT).

Se ha definido como una «fase de institucionalización del sindicalismo», con una base social generada por el aumento de los asalariados industriales que se estiman en 200.000 en 1955,

en este período, la expansión económica sobre todo industrial y las nuevas condiciones políticas y jurídicas propiciaron la creación de grandes sindicatos y federaciones por rama, con gran capacidad de negociación e intervención legal en los Consejos de Salarios (1943) y también en Cajas de Asignaciones Familiares, seguros de enfermedad, bolsas de trabajo y cajas de compensación por desocupación (González Sierra, 1993: 29-31)

Fueron propulsores de la estructura adoptada voluntariamente por el movimiento sindical, preponderando las organizaciones de segundo nivel (asociaciones y federaciones), así como de las prácticas de negociación colectiva imperantes a partir de la década del cuarenta, dominando los convenios colectivos negociados por ramas o sectores de actividad frente a los acuerdos de empresa.

Según Porrini (2005: 135),

La reactivación económica, el desarrollo industrial sostenido, las transformaciones en la constitución de una nueva clase trabajadora urbana e industrial y los cambios ideológicos en los trabajadores y los sindicatos, fueron algunos de los factores que posiblemente intervinieron en la gestación de un nuevo modelo de relacionamiento entre Estado, empresarios y trabajadores.

Centralización autoritaria y destrucción del SRLL (1968-1984)

La destrucción del SRLL fue el resultado de la represión inicial y la prohibición posterior de la actividad sindical. Comenzó durante la presidencia de Pacheco Areco con una ley que congeló precios y salarios; se adoptaron medidas prontas de seguridad casi permanentes y en ese marco, detenciones, encarcelamiento, torturas y militarización de sindicalistas. Esta etapa finalizó con el retorno a la democracia.

En un contexto de economía estancada (1955-1974) y la espiral inflacionaria, que en el momento del decreto había alcanzado los tres dígitos, la suspensión de la convocatoria de los Consejos fue un componente importante de la política de estabilización de precios.

La economía creció al 1% promedio anual desde 1975 hasta 1981 y en los dos años siguientes el PBI tuvo una caída en torno al 20%. Los salarios reales se estancaron entre 1968 y 1971 y durante los años siguientes hasta 1983 cayeron algo más de un 30% (Notaro, 1984: 136-151).

La ley de congelación de precios y salarios y creación de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (Coprín, Ley 13.720 de 16/12/68) de 1968 suspendió la convocatoria de los Consejos y facultó al Poder Ejecutivo a fijar todos los precios y los salarios. Implicó una centralización absoluta de la negociación laboral ya que desde ese momento se fijaron los aumentos de sueldos y salarios para todas las actividades en un mismo porcentaje, una o dos veces al año.

La ley de Coprin fue ratificada por la dictadura en 1978 (Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78), que en su artículo 1.º establece que

El Poder Ejecutivo actuando con el Ministerio de Economía y Finanzas y, en su caso, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá, siempre que lo estimare necesario o conveniente: [...] e) Dictar normas referente a ingresos y, en particular, formular las categorías laborales y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

El golpe de estado cívico-militar en 1973 tuvo como respuesta una huelga general con ocupación de los lugares de trabajo que duró más de dos semanas y finalizó con la progresiva desocupación por las fuerzas armadas. La dictadura prohibió la actividad sindical y cualquier forma de negociación laboral. Posteriormente la dictadura intentó organizar un movimiento sindical de apoyo y autorizó en 1977 la creación de comisiones paritarias por empresa con la función de atender las relaciones laborales con carácter provisorio. El Consejo de Estado, designado por el Poder Ejecutivo para sustituir al Parlamento, en 1981 aprobó una Ley de Asociaciones Profesionales (N.º 15.137) que sistematizó en un cuerpo legal la actividad de las Comisiones Paritarias, a la vez que

estableció los criterios que debían regir la conformación de las futuras organizaciones sindicales. Este sistema quebró la negociación colectiva por rama de actividad, eliminó los organismos de dirección central y atomizó la negociación entre empresarios y trabajadores a nivel de cada empresa.

La actividad sindical continuó en la clandestinidad. Fue un período de profundización de la confrontación, en el cual los principales conflictos adquirieron un carácter político y tuvieron en el gobierno un actor principal:

Las luchas sindicales de gran amplitud tuvieron sus puntos culminantes en paros generales y movilizaciones de la CNT y conflictos como los de la carne, bancarios, UTE (1969) y por supuesto en la ejemplar e histórica huelga general contra la dictadura militar en 1973 (González Sierra, 1993: 42).

En el período se procesó una importante transferencia de ingresos desde los asalariados y los pasivos hacia el capital, que redujeron su participación en el Ingreso Nacional Bruto Disponible de un 45,8% en 1968/71 a 32% en 1978/80; durante estos tres años las transferencias se estimaron en algo más de 3.000 millones de dólares corrientes (Notaro, ob. cit., Cuadro 43: 311).

La restauración del tripartismo (1985-1992)

Con el retorno a la democracia se inició un nuevo período con el funcionamiento de los Consejos de Salarios, que fueron un ámbito importante de participación social, no sólo de trabajadores organizados sindicalmente sino también de empresarios de las más diversas actividades. Triunfó el Partido Colorado en las elecciones de noviembre 1984 y asumió en marzo de 1985. La reconstrucción institucional, después de un largo período de represión de la actividad sindical y una caída muy importante de los salarios, se llevaba a cabo en un contexto recesivo y de crisis financiera. Los Consejos de Salarios canalizaron las demandas comprimidas durante más de diez años y lograron compatibilizar los resultados con los objetivos de la política macroeconómica.

El nuevo gobierno asumió en un contexto de crisis económica y financiera. Logró una importante recuperación del nivel de actividad económica en sus tres primeros años, un moderado aumento de la inversión que fue más importante en maquinaria y equipos del sector privado, con una inflación y un déficit fiscal fluctuantes que aumentaron en forma importante durante el último año del gobierno (1989). El sector externo tuvo buenos resultados que se manifiestan en el importante aumento de las reservas internacionales netas y la reducción de la deuda externa (Cuadro 1).

Cuadro 1. Nivel de actividad, inflación y sector externo (1984-1992)								
Años	PBI Tasa de crecimiento	YNBD Tasa de crecimiento	IBF/PBI en % val corr.	IBF privada maq. y eq. Tasa de crecimiento	IPC Var. percent. Prom.	DF/PBI en % Val. corr. (1)	Variación de RIN del BCU (2)	D. Externa Neta/PBI en % (3)
1984	-1,1	-2,8	10,9	-29,8	55,3	-9,8	81,4	61,4
1985	1,5	0,0	9,6	0,0	72,2	-6,3	-10,2	61,7
1986	8,9	15,4	9,9	20,6	76,4	-5,2	393,7	44,9
1987	7,9	10,8	11,4	52,8	63,6	-4,0	198,0	38,0
1988	0,0	0,9	11,9	13,6	62,2	-4,8	-41,4	41,7
1989	1,3	0,6	11,6	-2,4	80,4	-6,6	20,0	40,6
1990	0,9	-0,8	12,1	3,6	112,5	-3,6	100,8	35,1
1991	3,2	5,4	13,4	11,1	102,0	0,0	-271,4	24,3
1992	7,9	9,3	14,2	43,8	68,1	0,5	120,3	20,5

(1) Resultado Fiscal Consolidado.
(2) Millones de dólares. Desde 2004 sólo variación de activos.
(3) Del sector público, en dólares corrientes.
Fuente: Iecon, Equipo de Coyuntura Económica, con datos INE y BCU.

Comenzó a funcionar una Comisión *ad hoc* de Relaciones Laborales y se convocó a los Consejos de Salarios. La convocatoria mantuvo las mismas exclusiones que en 1943, los asalariados rurales, el servicio doméstico y las funcionarios públicos; en los dos primeros casos se continuó con la práctica de fijar salarios mínimos por decreto y en el tercero, en los presupuestos quinquenales y ajustes anuales.

Las bases del sistema surgieron de negociaciones entre los partidos políticos, las gremiales empresariales y la central de trabajadores, como un componente de la transición a la democracia. Un punto básico de consenso fue la convicción de que las relaciones laborales tenían que ser distintas de las predominantes en el período previo a la dictadura.

Con el gobierno democrático se institucionalizaron la mayor parte de los acuerdos de la comisión laboral de la Conapro (ver el apartado 3.3) en la que participaron los principales actores políticos y sociales de oposición a la dictadura militar, en particular, la recuperación plena de los derechos sindicales y la reorganización de la central de trabajadores, ahora con el nombre de PIT-CNT.

Se visualizan dos etapas en el proceso de la negociación laboral:

- hasta 1988 el objetivo central del gobierno se concentró en disciplinar y organizar las relaciones laborales en base a convenios largos; y
- obtenido un cierto acuerdo sobre las reglas de juego, la estrategia del gobierno se orientó a adaptar los convenios a los lineamientos económicos globales, en especial el control de la inflación y los aumentos según productividad.

Los Consejos de Salarios fueron convocados en un momento en que las organizaciones sindicales querían que las relaciones laborales se regularan por convenios colectivos establecidos entre sindicatos y patronales, mientras que las patronales aspiraban a que los salarios los fijara el gobierno. Con su funcionamiento despejaron la desconfianza inicial de las partes, que comenzaron a valorar positivamente su existencia. Algunas dificultades y controversias sobre las reglas de juego se encontraron en la definición del carácter nacional o regional de los niveles de salarios, en la fijación de un único salario mínimo o la aceptación de excepciones para alguna o algunas empresas de un grupo²⁰, el plazo de duración de las negociaciones y la representatividad de algunas delegaciones (Brezzo y Vispo, 1988).

Se implementó un sistema de negociación tripartita apoyado en el consenso de los participantes y con una base jurídica discutible, dado que algunos juristas opinaban que la ley de 1943 no estaba vigente y por otra parte, no se tuvieron en cuenta algunos de sus principales aspectos. Se creó un órgano central, el Consejo Superior de Salarios (Cosusal) y se convocó a los Consejos de Salarios por grupos de actividad económica para el sector privado; complementariamente se sostenían negociaciones informales entre el gobierno y los sindicatos de empleados públicos de la administración central o de las empresas públicas.

Los representantes empresariales y sindicales fueron designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones respectivas, y no electos como marcaba la ley de 1943; los laudos de los consejos tenían que ser ratificados (y en algunos casos fueron modificados) por decretos de los ministerios de Economía y Finanzas y de Trabajo y Seguridad Social (Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78).

El Cosusal fue el ámbito de negociación de los criterios generales de las relaciones laborales, como las modalidades de funcionamiento de los consejos, la delimitación de las actividades económicas comprendidas en cada consejo sectorial y funciones de conciliación y arbitraje. Tuvo una corta vida, ya que fijado el marco dejó de funcionar por decisión gubernamental. Estableció 48 actividades en cada una de las cuales operaría un Consejo tripartito, con dos delegados de los trabajadores, dos de los patrones y tres del Poder Ejecutivo. Estos grupos se subdividieron en subgrupos más homogéneos (fueron 187 en 1985 y llegaron a 210 en 1988). Comprendieron aproximadamente unos trescientos sesenta mil trabajadores asalariados privados urbanos, que significan aproximadamente un 33% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Se negociaron las condiciones generales de trabajo y, en particular, los criterios de ajuste de salarios. Los ritmos de inflación variables y por períodos muy diferentes a los de la devaluación, se transforman en un problema complejo para las empresas que no querían perder competitividad por aumento de sus costos de mano de obra y para los trabajadores que no podían aceptar el deterioro de su salario real. Del ajuste de los salarios por el IPC pasado se cambió al IPC futuro, luego se incorporó el índice de

20 La autorización a alguna o varias empresas a pagar salarios menores a los mínimos por categoría establecidos, se llama en la jerga de la negociación colectiva descuelgue.

devaluación, en particular en las actividades exportadoras, y a la inclusión de cláusulas «gatillo» o de salvaguarda, inicialmente para los trabajadores y posteriormente para las empresas. Estas cláusulas establecen que si ocurre cierto hecho como por ejemplo un aumento del IPC por encima de determinado porcentaje, los salarios se renegociarían.

La nueva institucionalidad tuvo implicancias en las relaciones laborales, tanto a nivel de empresa como en el plano macroeconómico (Notaro y Hintermeister, 1989). En el primer aspecto, la posibilidad del ejercicio del derecho de huelga llevó a los empresarios a promover la incorporación de nuevos instrumentos para asegurar la continuidad del proceso productivo, como las cláusulas de paz y los mecanismos de prevención de conflictos, que acompañaron las mejoras en los niveles de salarios y las condiciones de trabajo.

Rápidamente se percibió que el funcionamiento de acuerdo a la ley de 1943, que implicaba la autonomía de cada consejo, no era compatible con las metas de inflación. Surgen las «pautas» para las negociaciones y los laudos de los consejos tenían que ser ratificados (y en algunos casos fueron modificados) por decretos de los ministerios de Economía y Finanzas y de Trabajo y Seguridad Social para tener carácter obligatorio para todas las empresas del grupo correspondiente, según lo establecía la ley del gobierno de Pacheco Areco ajustada por la dictadura (Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78). Se promueven acuerdos por períodos cada vez más largos que llegaron a dos años y se promueve la incorporación de criterios que tengan en cuenta la competitividad y la productividad.

Cabe observar que la ley de 1943 preveía la participación del Poder Ejecutivo modificando la resolución de un consejo si los salarios fijados se consideraban inaceptablemente bajos. Las pautas buscan el efecto contrario, fijar un techo a los aumentos de salarios. El Poder Ejecutivo se suma a los representantes empresariales, reduce el protagonismo de estos en el conflicto en torno a la fijación de salarios, hace más compleja la conflictividad y el carácter del SRLL, así como las interacciones entre este y el sistema político.

El proceso de negociación en base a estas pautas, así como la creciente descentralización del mismo fue ampliando la diferenciación salarial entre los trabajadores. A la primera segmentación entre los trabajadores del sector público y los del sector privado, se fueron agregando diferencias entre trabajadores del sector privado en función de su diferente poder de negociación.

Los resultados económicos para los trabajadores fueron muy positivos, con un aumento de 170.000 personas ocupadas (18,7%) y 30.000 personas desocupadas menos (Cuadro 2). El salario medio aumentó un 26% durante el período del nuevo gobierno, un 35% para los asalariados del sector privado y un 17% en el sector público. Los consejos de salarios para los privados, que no se convocaban en el sector público, contribuyen a explicar estas diferencias. Se agrega el mayor poder de los primeros con relación a los segundos y algunos aspectos de las variables y la política económica. Ambos tipos de aumentos tienen distintos impactos económicos, los aumentos de salarios privados

podían acelerar la inflación en forma directa mientras que los aumentos de salarios públicos aumentan el gasto público en un momento en el que la reducción del déficit fiscal se consideraba prioritaria.

Cuadro 2. Población económicamente activa, ocupados y desocupados (1983-2004). Miles de personas por región												
PET miles			PEA miles			Ocupados miles			Desocupados miles			
	Total urbano	Montevideo	Resto urbano	Total urbano	Montevideo	Resto urbano	Total urbano	Montevideo	Resto urbano	Total urbano	Montevideo	Resto urbano
1983	1.960,9	1.020,1	940,8	1.060,5	583,5	477,0	911,7	494,9	416,9	153,2	89,3	63,9
1984	1.928,6	1.027,2	955,4	1.088,9	597,8	491,1	938,6	512,1	426,6	146,1	82,8	63,3
1985 (1)	2.004,4	1.034,4	970,0	1.114,3	604,1	510,2	976,8	525,7	451,1	143,1	80,3	68,8
1986	2.025,9	1.039,5	946,4	1.138,8	608,1	530,7	1.024,3	542,9	481,4	114,4	65,1	49,4
1987	2.049,2	1.044,9	1.004,3	1.187,4	629,0	558,4	1.079,0	570,8	508,2	108,2	58,5	49,7
1988	2.073,7	1.050,6	1.023,2	1.189,8	623,0	566,8	1.087,2	566,4	520,8	103,2	56,7	46,5
1989	2.098,9	1.056,3	1.042,6	1.210,3	629,5	580,7	1.114,2	576,1	538,1	96,5	53,5	43,0
1990	2.123,9	1.061,9	1.062,1	1.210,6	632,9	577,8	1.105,5	571,3	534,2	102,7	58,2	44,5
1991	2.149,4	1.067,5	1.082,0	1.232,4	636,2	596,2	1.121,7	578,6	543,2	109,1	56,6	52,5
1992	2.175,7	1.073,2	1.102,6	1.249,3	638,5	610,8	1.135,7	580,0	555,7	112,4	57,5	55,0

(1) Interior urbano estimado.
Fuente: INE: Encuesta Continua de Hogares. Ver Anexo Metodológico.

Cuadro 3. Indicadores de ingresos reales, 1984/2003 Variación porcentual anual					
Años	Salario medio	Salario privado	Salario público	Pasividades	M Salarial en YNBD (1)
1984	(9,2)	(5,0)	(12,9)	s/i	100,0
1985	14,1	14,8	14,0	s/i	s/i
1986	6,8	8,0	4,8	14,2	118,9
1987	4,7	7,9	0,5	10,8	106,5
1988	1,5	2,2	0,5	5,0	116,1
1989	(0,4)	1,9	(3,6)	(3,8)	112,5
1990	(7,3)	(6,0)	(9,2)	4,2	106,5
1991	3,8	6,1	0,3	14,9	111,4
1992	2,2	4,0	(0,7)	13,2	111,5

(1) Producto de los índices del número de ocupados, las horas trabajadas y los salarios nominales, dividido el YNBD a precios corrientes. Centros poblados con 900 habitantes y más.
Fuentes: INE, BCU y BPS. Entre paréntesis, variaciones negativas

Desregulación y flexibilización laboral (1992-2004)

A partir de 1992 y en el marco de un programa de gobierno nítidamente liberal, la administración del doctor Lacalle dejó de convocar a los consejos de salarios y se retiró de la negociación laboral, sin dar a cambio instrumentos legales para que la misma se consolidara (ni ley marco de negociación colectiva ni fuero sindical). Provocó una importante reducción del número de convenios colectivos; los pocos casos fueron predominantemente bilaterales y a nivel de empresa. Se verificaron fuertes coincidencias entre las políticas efectivamente implementadas y los criterios impulsados por algunos organismos internacionales.

Fue la contracara del Estado batllista que intervenía como árbitro en las negociaciones pero que otorgaba autonomía organizativa a los sindicatos. A su vez, la desarticulación de las arenas de intermediación de intereses implementadas por el gobierno, fortaleció una lógica de confrontación en desmedro de una práctica de negociación retomada y profundizada desde la instauración de la nueva institucionalidad democrática.

La política de estabilización de precios con ancla cambiaria apreció la moneda nacional en relación con las de los socios comerciales extrarregionales y los impactos sobre la estructura productiva y ocupacional del país fueron muy fuertes. Por efecto de la apertura, la desregulación y la apreciación cambiaria buena parte de la industria manufacturera doméstica sucumbió frente a la competencia extranjera; la competitividad externa de los transables uruguayos se deterioró. Al mismo tiempo, la actividad bancaria, el turismo y el comercio florecieron alimentando la imagen del «país de servicios» y del proyecto de «plaza financiera» con la que buena parte del elenco gobernante soñaba desde tiempo atrás.

En un contexto pautado por la liquidez financiera internacional, con una tasa de interés moderada y un esquema de integración comercial regional con socios que también se embarcaron en procesos de apertura externa y estabilización con apreciación cambiaria, la economía ingresó en una fase de crecimiento que se sostuvo hasta fines de los noventa (cuadro 4).

Cuadro 4. Nivel de actividad, inflación y sector externo 1991/2004								
Años	PBI Tasa de Crecim.	YNBD Tasa de Crecim.	IBF/PBI en % Val. Corr.	IBF Privada Maq. y Eq. Tasa de Crecim.	IPC Var. porcent. Prom.	DF/PBI en % Val. corr. (1)	Variación de RIN del BCU (2)	D. Externa Neta/PBI en % (3)
1991	3,2	5,4	13,4	11,1	102,0	0,0	(271,4)	24,3
1992	7,9	9,3	14,2	43,8	68,1	0,5	120,3	20,5
1993	3,0	4,5	14,8	5,4	54,1	(1,5)	255,0	17,3
1994	6,3	6,6	14,5	(1,7)	44,7	(2,8)	227,8	17,9
1995	(1,3)	(0,2)	13,5	24,8	42,2	(1,6)	338,3	16,8
1996	5,6	6,6	14,0	20,4	28,3	(1,5)	107,2	15,1
1997	5,0	5,2	14,5	16,9	19,8	(1,4)	190,7	13,5
1998	4,5	5,7	15,2	10,5	10,8	(0,9)	365,3	13,0
1999	(2,8)	(4,2)	14,5	(22,0)	5,7	(3,9)	13,5	25,5
2000	(1,4)	(2,6)	13,2	(16,7)	4,8	(4,1)	166,8	30,0
2001	(3,4)	(5,5)	12,5	(7,7)	4,4	(4,2)	302,2	35,5
2002	(11,0)	(8,0)	10,1	(44,1)	14,0	(4,1)	(2,303,1)	65,6
2003	2,2	(1,5)	9,4	(15,5)	23,4	(2,9)	1.285,0	61,0
2004*	11,8	12,3	11,3	84,5	5,6	(2,0)	502,0	55,0

Fuente: BCU y Área de Coyuntura Económica del Iecon. Datos preliminares. Entre paréntesis, variaciones negativas.*

(1) Resultado fiscal del sector público consolidado.
(2) Millones de dólares.
(3) Del sector público, en dólares corrientes.

En un análisis sobre la reforma laboral en América Latina durante el decenio de los noventa se considera que en Uruguay «no se podría hablar de reforma laboral en un sentido estricto», considerando que los cambios tuvieron escasa aplicación y sus eventuales impactos en el aumento del empleo fueron anulados por la recesión». Lo señaló en 2001 y lo reiteró en 2005: 21; afirmando que

en Bolivia, Honduras, México y Uruguay, sin perjuicio de la existencia de determinados cambios legales o de propuestas de reforma que puedan indicar esta tendencia, no se puede hablar de reforma laboral *stricto sensu*.

Se menciona como ejemplo de cambio en nota al pie la «supresión de los Consejos, en Uruguay».

Si se tienen en cuenta un conjunto de medidas desreguladoras, la observación es exacta, pero la suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios fue suficiente para deteriorar el sistema de relaciones laborales.

21 Vega, M. L. (2001), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT; y Vega, M. L. (ed.) (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Lima, OIT.

La legislación laboral, entre 1930 y 1970, tuvo un carácter tutelar, regulador y protector de las relaciones laborales. Para comprender la magnitud de los cambios en el mercado laboral se hace necesario analizar las transformaciones de los años 90: apertura comercial y flexibilización laboral.

En la década de los años noventa 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 sociales como introductoras de «imperfecciones» en los mercados.

Las llamadas «reformas estructurales» fueron promovidas por coaliciones políticas y sociales internas con el respaldo ideológico y material de los organismos financieros internacionales (Godio, 2004). Aún cuando se ha señalado la peculiar modalidad heterodoxa y gradualista del reformismo liberal en Uruguay —por contraposición a la profundidad y ritmo que habría caracterizado a los procesos de reforma, entre otros, en Argentina y Brasil— el hecho es que la economía uruguaya experimentó un verdadero ajuste estructural que constituyó una segunda fase del operado en los setenta, en los tiempos de la dictadura cívico-militar (Moreira, 2001). En el año 2000, la economía estaba más abierta y más desregulada que en 1990. A su vez la política de estabilización de precios con ancla cambiaria había apreciado la moneda nacional en relación con las de los socios comerciales extrarregionales.

En Argentina y Uruguay (en Brasil en menor grado y durante un período más corto) la política económica que persigue la estabilidad de precios con un ancla cambiaria generó pérdida de competitividad, y combinada con reformas en la legislación laboral, creó condiciones para que las empresas adoptaran estrategias de reducción de costos de mano de obra con prácticas flexibilizadoras o delictivas como el aumento del empleo no registrado,²² que deterioraron la calidad del empleo. La oferta tecnológica disponible, los precios relativos de los bienes de capital y la expansión del crédito externo estimularon la incorporación de tecnologías intensivas en capital que contribuyeron a aumentar el desempleo.

Los SRRL en el Cono Sur perdieron dos de sus características originales y esenciales, el carácter público y colectivo.

Para que los actores del mundo laboral —actores colectivos por excelencia— puedan encontrar espacios públicos en los cuales dirimir sus conflictos y asegurar sus derechos, se requieren nuevos mecanismos institucionales (Montero, 2000: 4).

22 El «empleo no registrado» puede verse como una opción entre delitos alternativos. Es probable que en las empresas Enron o Parmalat se cumpliera con todas las condiciones del empleo registrado. En Uruguay, el Banco Comercial era considerado por el sindicato bancario un ejemplo de relaciones laborales para las demás empresas, hasta que dio quiebra fraudulenta con una estafa por mil millones de dólares aproximadamente.

Se perciben importantes presiones por cambios hacia la negociación descentralizada, la representación de los trabajadores no sindicalizados y el desarrollo de relaciones individuales de trabajo (Ozaki, 2003: 14).

La «desregulación» implicó darle una mayor flexibilidad a la contratación y la organización de la producción, adecuar las mismas a las necesidades de innovación tecnológica y reconversión productiva y quitar elementos de garantía y protección de los trabajadores, considerados como «obstáculos» a una mejor inserción de la economía en los mercados externos y en los acuerdos de integración regional.

El gobierno uruguayo 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, poco más del 15% del total de trabajadores comprendidos en los Consejos de Salarios. El convenio colectivo del sector metalúrgico (2003) constituyó una excepción importante.

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 sistema de relaciones laborales es resultado también de una estrategia de flexibilización empresarial que está articulada a nuevas formas de organización de la producción y nuevos modos de relacionarse con el mundo del trabajo. Las empresas descentralizan su producción, tercerizan sus tareas, subcontratan, se transnacionalizan. Estos procesos son considerados legítimos desde el derecho civil, comercial y tributario. Sin embargo, la legislación laboral no ha previsto la multiplicidad de situaciones que generan estos cambios y que dejan sin protección a los trabajadores.

Se observó la convergencia de tres factores: la desaparición de numerosas empresas industriales orientadas al mercado interno, donde residían buena parte de los núcleos tradicionales del sindicalismo obrero; la pasividad de los gobiernos frente a la deliberada política de desmantelamiento de las organizaciones sindicales emprendida por las patronales, especialmente en los sectores en expansión vinculados al comercio y los servicios en general; la propia desregulación del mercado laboral, que al quitar la institucionalidad de la negociación colectiva eliminó un ámbito que incentivaba la acción organizada.

Se verificaron fuertes coincidencias de las políticas con los criterios propuestos por algunos organismos internacionales. Dichos criterios orientaban hacia: la desregulación

de los mercados y en especial el mercado de trabajo; la adaptabilidad de la fuerza de trabajo vía flexibilidad laboral; la limitación y disminución de los privilegios monopolísticos de los trabajadores del sector formal (por considerar que mejoras logradas fueron a expensas de la inversión y los consumidores) y las transferencias de ciertos recursos a los sectores informales más desfavorecidos.

En cuanto a los contenidos de la negociación colectiva, se destaca una inclinación marcada a la ampliación de las materias que son objeto de acuerdo entre las partes; entre los nuevos contenidos, la formación profesional ha pasado a ocupar un lugar trascendente. Por su parte, la pérdida de centralidad de la acción sindical tiende a fragmentar la negociación, que se define según clivajes de tipo corporativo más que de tipo ideológico-programático, a despolitizar la función sindical y a disminuir el peso de las adscripciones partidarias (Pucci, F., 2003).²³

El sindicalismo uruguayo que durante décadas desempeñó un importante papel en la organización de los trabajadores, que participó en la negociación de convenios colectivos de trabajo, que desarrolló canales de participación política, atravesó en la década final del siglo pasado su mayor crisis de representación. A partir de los años noventa, la realidad mostró un fuerte debilitamiento de su capacidad de defensa de los intereses de los trabajadores y de su rol en la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo. Combinó una mayor conflictividad con la participación en nuevos ámbitos vinculados a la integración, la reestructura productiva, el empleo y el medio ambiente.

La dimensión de esta crisis está relacionada no sólo con el pasaje a un nuevo modelo de crecimiento «hacia afuera», sino también a un cambio en la matriz sociopolítica que lo sustentaba. Esto trajo como consecuencia una pérdida de poder de los sindicatos en la arena laboral y un debilitamiento de su accionar político general.

Uruguay es un ejemplo de los cambios que contribuyeron a modificar la composición y a debilitar al movimiento sindical, que no tuvo capacidad para dar una respuesta adecuada. Los cambios en la estructura económica, y en particular el proceso de apertura y reconversión industrial, cambiaron las reglas de juego para las organizaciones sindicales. La apertura acotó los márgenes para los aumentos de salarios nominales que, en una economía cerrada, se trasladaban a los precios. El cierre de las grandes empresas industriales tradicionales debilitó al movimiento sindical, que no pudo implantarse en los servicios en expansión. El poder del movimiento sindical, que se expresó en la

23 Estos elementos, si bien se plantean como tendencias generales de la reestructuración capitalista, su resolución concreta depende de diversos factores. En particular, de las inserciones nacionales de los movimientos sindicales en el sistema político, de su mayor o menor autonomía frente al Estado y del mayor o menor componente corporativo o pluralista en la estructuración de las relaciones de trabajo en cada caso. Para el caso uruguayo, el modelo de relaciones laborales se puede catalogar como «corporativismo subordinado» (Lanzaro, 1992) en el cual, más allá de los espacios formalizados de intermediación de intereses (Consejos de Salarios, comisiones, etcétera) el accionar de los partidos políticos tuvo una importancia considerable para garantizar el funcionamiento de los organismos de negociación y garantizar la estabilidad de los acuerdos. El debilitamiento de las estructuras partidarias ocurrido en los últimos años no sólo debilita al movimiento sindical sino que también fragiliza las arenas de intermediación de intereses construidas históricamente.

huelga general contra la dictadura durante el año 1973, se fue perdiendo en la década de los años noventa, primero por la suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios y luego por no dar una respuesta adecuada a los cambios que se procesaban en la economía y en la sociedad.

Así fue que en estos años, el sindicalismo se redujo cuantitativamente, con una brutal caída de la tasa de sindicalización que pasó del 35% en 1987 al 15% en el año 2000. Este descenso fue especialmente grave en el sector privado de la economía donde cayó del 28% al 8% en el mismo período. Como resultado de ello, se produjo al interior del movimiento sindical, una sobrerrepresentación de los funcionarios públicos, que pasaron de ser el 49 % de los afiliados en 1987 a ser el 69% en 2003 (Gráfico 1). Con la casi única excepción en el sector privado del gremialismo bancario, este sindicalismo reducido cuantitativamente, desposeído de los ámbitos institucionales de negociación salarial y, por la vía de los hechos, sin la garantía estatal del derecho de asociación y de huelga, perdió gravitación como actor social, viéndose, en el sector privado, notablemente reducida su capacidad para defender a los trabajadores frente a los embates de un nuevo empresariado vinculado a las actividades más dinámicas en el contexto del modelo de crecimiento de los noventa. Las dificultades impuestas por las empresas, incluyendo diversas formas de persecución como el despido de los que intentaban organizar un sindicato, constituyeron una barrera casi infranqueable al no existir una ley que estableciera el fuero sindical.

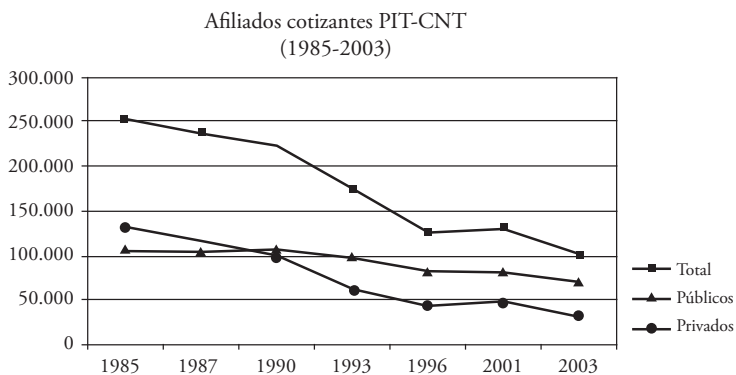
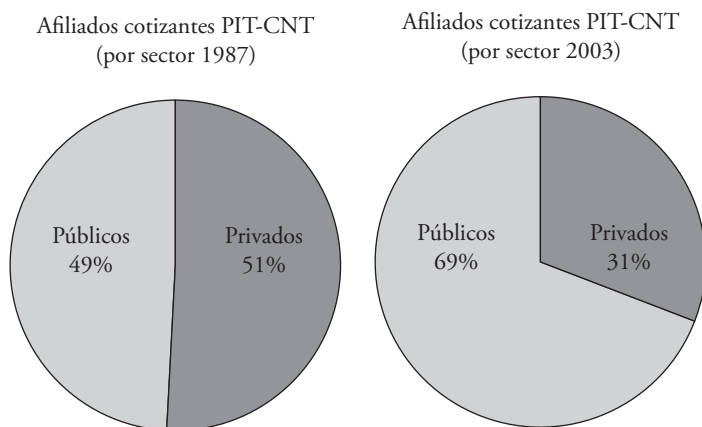


Gráfico 1. Afiliados PIT-CNT y relación públicos-privados.



El movimiento sindical debilitado en su ámbito de acción específica, se reposicionó como un actor relevante en el espacio político, constituyéndose en la más firme y persistente oposición a las reformas promercado impulsados por los gobiernos de coalición de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado). Los sindicatos fueron, en ese frente antirreformas, la vertiente más radical y contundente. El PIT-CNT fue el principal promotor, a veces con éxito otras sin él, de los recursos de referéndum popular para derogar diversas leyes que pautaron el proceso del reformismo liberal.

Los proyectos de privatización de empresas públicas también generaron conflictos, ya que los sindicatos los consideraron un deterioro del patrimonio y de la soberanía nacional, así como un riesgo para sus condiciones de trabajo. La central sindical puso en marcha una movilización para la derogación de algunos artículos de una ley que regulaba la privatización. Se sumaron diversas organizaciones sociales y políticas, y culminó con la derogación mediante un plebiscito en diciembre de 1992.

En estas iniciativas no siempre contó con el apoyo del FA, que en ocasiones se mostró reticente, aún cuando se plegara finalmente a las acciones promovidas por los sindicatos, en otras directamente no las acompañó. De todas formas, el PIT-CNT y el FA fueron aliados en la oposición a las reformas y, el constante crecimiento electoral de la izquierda a lo largo de los años noventa, fue creando amplias expectativas en el sindicalismo, centradas en la posibilidad de poner fin al ciclo reformista liberal, en particular a la desregulación del mercado laboral y a la desprotección de los derechos sindicales (Doglio, Senatore y Yaffé, 2004).

Durante el período 2000-2002 la acción del MTSS se desdibujó, las organizaciones empresariales centraron sus preocupaciones en la política económica y cambiaria en particular y el movimiento sindical priorizó las movilizaciones para reunir firmas para habilitar plebiscitos, aumentando la distancia entre su discurso político y su creciente debilidad. El fuero sindical adquiere una importancia fundamental porque el ejercicio de los derechos que establece la Constitución es reprimido y requiere nuevas garantías legales. Con el doctor Pérez del Castillo como ministro de Trabajo y Seguridad Social desde el año 2003 se revalorizaron las políticas de empleo y se modificó el papel del

salario mínimo nacional, liberándolo de su condición de indexador de numerosos componentes del gasto público, lo que permitió iniciar un proceso de recuperación de su poder de compra.

El gobierno del presidente Lacalle (1990-1994) implicó un cambio de estilo en la administración del trabajo y generó conflictos en varios planos. En primer lugar con un proyecto de ley de reglamentación del derecho de huelga con obligatoriedad de adoptar la decisión luego de un trámite que, en opinión de los sindicatos, esterilizaba la medida.

La consecuencia lógica de esta política laboral fue la creciente polarización entre capital y trabajo, una agudización de la conflictividad a niveles similares a los del período de transición democrática y un fuerte descenso en el nivel de ingresos en el corto plazo para los trabajadores. Esta orientación propició la fragmentación de la negociación, quitó espacios a una acción sindical centralizada con fuerte presencia pública, acotó la «lucha de clases» a la esfera privada e intentó despolitizar en un sentido profundo al movimiento obrero. A su vez, esta política coincidió con un período de debilidad del movimiento sindical, expresado en una baja capacidad de convocatoria y un descenso de su «peso estructural» en la economía uruguaya.

La suspensión de la convocatoria de los consejos 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.

Se aprecia el surgimiento, con carácter secundario y en un reducido número de casos, de un relacionamiento que puede definirse como informativoparticipativo por la apertura de la empresa para presentar información sobre la situación económica y aceptar la negociación de aspectos que tradicionalmente se consideraban reservados al ejercicio del poder de la administración. Por parte del sindicato se aceptó la lógica empresarial y del mundo de los negocios. Dados estos dos componentes culturales en los actores, se establecieron relaciones que, sin estar exenta de conflictos, permitieron el desarrollo de la cooperación que, a su vez, mejoró los resultados económicos para ambas partes. Comenzaron a mediados de la década de los noventa, principalmente en la industria manufacturera que realizaba inversiones con cambios tecnológicos y en la organización del trabajo; por ejemplo en la producción de papel y cartón, bebidas, textiles y metalurgia (Notaro *et al.*, 1996). Continuaron con las crisis sectoriales o la recesión, en el transporte urbano de pasajeros, las instituciones de salud y los bancos. En casi todos los casos se negociaron reducciones de empleo con compensaciones superiores a las establecidas por la ley y reducciones de salarios por períodos delimitados.

En la segunda mitad de la década de los noventa el crecimiento económico convivió con el alza del desempleo y el mantenimiento del nivel de pobreza. El creciente desempleo generado en el sector secundario no fue compensado por la creación de nuevos empleos en el terciario que se expandía y la tasa pasó de un promedio de poco menos de 10% en el quinquenio 1985-1989 a algo más de 15% en 2001. La pobreza que se había reducido desde 1986, pasando del 46% al 15% en 1993, se estancó desde entonces en ese nivel.

La crisis desatada en 1999 llevaría el desempleo y la pobreza a niveles sorprendentes, mas de 200.000 personas desempleadas (Cuadro 5) y un 31% de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza en 2003 y 2004.

Cuadro 2. Población económicamente activa, ocupados y desocupados (1991-2004)												
Miles de personas por región												
PET miles			PEA miles			Ocupados miles			Desocupados miles			
	Total urbano	Montevideo	Resto urbano	Total urbano	Montevideo	Resto urbano	Total urbano	Montevideo	Resto urbano	Total urbano	Montevideo	Resto urbano
1991	2.149,4	1.067,5	1.082,0	1.232,4	636,2	596,2	1.121,7	578,6	543,2	109,1	56,6	52,5
1992	2.175,7	1.073,2	1.102,6	1.249,3	638,5	610,8	1.135,7	580,0	555,7	112,4	57,5	55,0
1993	2.202,1	1.078,8	1.123,3	1.246,6	636,6	610,0	1.142,0	582,5	559,4	103,5	53,5	50,0
1994	2.228,1	1.084,2	1.143,8	1.294,2	656,0	638,3	1.175,1	596,3	578,8	119,1	60,3	58,7
1995	2.252,9	1.089,4	1.163,5	1.329,2	676,5	652,7	1.193,4	603,5	589,9	136,4	73,1	63,3
1996	2.276,1	1.094,1	1.182,0	1.321,7	674,0	647,8	1.164,1	590,8	573,3	156,8	82,9	73,8
1997	2.298,3	1.098,6	1.199,8	1.326,0	661,3	664,7	1.173,5	584,4	589,1	151,8	76,7	75,1
1998	2.321,0	1.103,9	1.395,7	1.395,7	680,0	715,7	1.247,0	610,5	636,5	145,3	68,7	76,6
Localidades de 5.000 habitantes y más												
1996	1.990,5	1.094,1	896,4	1.205,5	674,0	531,6	1.061,0	590,8	470,2	144,6	82,9	61,7
1997	2.010,0	1.098,6	911,4	1.210,0	661,4	548,7	1.069,3	584,5	484,5	141,5	76,7	64,7
1998	2.029,0	1.103,9	925,1	1.227,5	680,1	547,4	1.103,7	610,8	610,8	123,7	69,4	54,3
1999	2.048,0	1.105,6	942,4	1.219,8	681,3	538,4	1.082,1	601,3	601,3	138,1	80,6	57,5
2000	2.067,5	1.100,4	967,1	1.235,3	676,6	558,7	1.067,6	583,2	583,2	167,9	93,8	74,2
2001	2.087,4	1.103,0	984,4	1.269,4	692,7	576,8	1.076,2	586,0	586,0	193,9	107,1	86,8
2002	2.107,5	1.105,7	1.001,9	1.249,5	678,8	570,7	1.038,3	563,6	563,6	212,0	115,6	96,4
2003	2.127,8	1.108,3	1.019,5	1.240,5	223,2	577,4	1.032,0	552,9	479,2	209,1	110,7	98,4
2003 (2)	2.101,0	1.070,5	1.030,5	1.221,2	638,6	582,5	1.015,3	532,0	483,2	205,8	106,6	99,2
2004 (2)	2.115,7	1.069,8	1.045,9	1.237,7	639,7	597,2	1.074,8	556,3	518,8	162,1	82,5	78,8

(1) Interior urbano estimado.
(2) Corregido por emigración: 2004 por INE y 2003 por estimación propia (ver Anexo Metodológico).
Fuente: INE: Encuesta Continua de Hogares. Ver Anexo Metodológico.

Cuadro 6: Indicadores de ingresos reales, 1991/2004. Variación porcentual anual					
Años	Salario medio	Salario privado	Salario público	Pasividades	M. Salarial en YNBD (1)
1991	3,8	6,1	0,3	14,9	111,4
1992	2,2	4,0	(0,7)	13,2	111,5
1993	4,8	3,3	7,4	2,2	112,7
1994	0,9	1,1	0,6	5,4	112,7
1995	(2,9)	(3,0)	(2,6)	(0,6)	110,0
1996	0,6	0,1	2,9	1,9	102,8
1997	0,2	(0,2)	1,2	2,0	101,3
1998	1,8	1,2	3,1	s/i	96,1
1999	1,6	0,9	3,1	3,4	97,7
2000	(1,3)	(1,2)	(1,5)	(1,1)	97,4
2001	(0,3)	(0,9)	0,9	(1,1)	103,0
2002	(10,7)	(10,9)	(10,5)	(8,3)	90,1
2003	(12,4)	(12,8)	(12,0)	(13,4)	79,9
Fuentes: INE, BCU y BPS. Entre paréntesis, variaciones negativas.					
(1) Producto de los índices del número de ocupados, las horas trabajadas y los salarios nominales, dividido el YNBD a precios corrientes. Hasta 1997, centros con 900 habitantes y más; desde 1998, 5.000 y más.					

La reinstalación de los Consejos de Salarios

La instalación del gobierno encabezado por Tabaré Vázquez el 1^o de marzo del año 2005, ha colocado a los sindicatos uruguayos de trabajadores ante una situación inédita. Por primera vez, el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantiene un vínculo de histórica hermandad. A diferencia de lo sucedido en otros países de la región, los sindicatos uruguayos, no obstante la autonomía y la independencia de clase que han proclamado y defendido celosamente, nunca dejaron de mantener una relación privilegiada con los partidos de izquierda. Desde que en 1971 se fundó el FA, la gran mayoría de los dirigentes sindicales han sido militantes pertenecientes a alguna de sus fracciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el hermano político del sindicalismo nucleado en el PIT-CNT. Se puede señalar la existencia de tres dimensiones de esta hermandad: coincidencia programática, interconexión directriz y coincidencia táctica. A partir de lo señalado, ¿qué cambios podían esperarse en las políticas públicas relativas al mercado laboral y la relación entre el estado y los sindicatos? ¿Cuáles han sido las orientaciones gobierno «progresista» en relación con estos asuntos?

Las definiciones del FA elaboradas en el IV Congreso (2003); en el plenario nacional (mayo 2004) y del VIII Congreso Ordinario del PIT-CNT (24-26 de octubre de 2003) sobre el relacionamiento entre organizaciones sociales e izquierda gobernante, tuvieron diversas instancias de discusión en actividades que nuclearon al entonces Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) junto a sindicalistas y empresarios durante el año 2004 y se prolongaron luego en el período de transición. Es así, que el presidente electo Tabaré Vázquez, antes de asumir el gobierno, realizó el lanzamiento político de las reuniones tripartitas entre representantes de la futura administración, empresarios y trabajadores orientadas al restablecimiento de la negociación colectiva y la conformación de ámbitos de diálogo social.

El autor francés Jaques Freyssinet (2007), sostiene que los estados europeos heredaron tradiciones históricas distintas en cuanto a sus sistemas de relaciones laborales. Se encuentran rastros de cada una en todos los países europeos, sin embargo cada país puede vincularse con una tradición dominante. El autor destaca tres tradiciones: voluntarismo, neocorporatismo y la del antagonismo de clase, que se presentan de manera sucinta como un marco analítico adecuado para caracterizar las relaciones laborales de acuerdo a las tradiciones históricas.

La tradición del voluntarismo, caracteriza a los países anglosajones, principalmente Gran Bretaña e Irlanda. El principio central del voluntarismo significa que corresponde a la libre decisión de los actores adoptar o no formas de organización colectiva, y que

son estas organizaciones, cuando existen, las que deciden su reconocimiento recíproco. El resultado es una distribución de funciones entre los actores por la cual la intervención del estado se reduce al mínimo y sólo se justifica para proteger a categorías sociales demasiado débiles para organizarse. Asimismo, las normas públicas en materia de empleo resultan de la jurisprudencia de los tribunales que, en ausencia de una legislación de trabajo, se basan en los principios generales del derecho (*common law*). Finalmente, la negociación colectiva nace solamente de la iniciativa de las organizaciones patronales y sindicales involucradas.

La tradición del neocorporatismo, caracteriza a los países escandinavos y Austria. La hipótesis central es que la existencia de divergencias de intereses de clase, no impide practicar a nivel nacional, acuerdos para maximizar el desempeño global, mientras se negocia el reparto de los resultados. La realización de estas condiciones supone la existencia de actores sociales centralizados y representativos, en particular de un movimiento sindical unificado. La negociación centralizada entre actores sociales se acompaña con mecanismos de concertación con el estado, para todo lo vinculado a la legislación y a la política económica y social. En el extremo, el sistema asume un carácter tripartito, conformado por organizaciones de trabajadores, empleadores y el estado.

La tradición del antagonismo de clase, fue dominante durante mucho tiempo en los países del sur de Europa: Portugal, España, Francia, Italia y Grecia. Traduce la fuerza de las corrientes marxistas y las influencias anarquistas en el movimiento obrero, así como en cuatro de estos cinco países, el recuerdo de regímenes autoritarios represivos. Una característica principal es la existencia de una fracción del movimiento sindical ligada con un partido comunista, que participa en un proyecto de transformación radical de la sociedad, orientado hacia el tránsito al socialismo. Esta lógica afirma un antagonismo irreductible con el empresariado que, a su vez, es agresivamente hostil a este sindicalismo.

El modelo analítico que plantea Freyssinet es una herramienta útil para analizar las relaciones laborales en el Uruguay. Este marco de referencia analítico servirá para caracterizar los rasgos predominantes de los períodos 1992-2004 y 2005-2009.

El gobierno del FA 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 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.

Las condicionantes y los cambios jurídico-institucionales

Cuando asumió el nuevo gobierno en 2005 persistían dos áreas débiles en la economía:

- Financiera, tanto externa como interna:
 - a. la deuda externa acumulaba vencimientos en 2005 y 2006 por U\$S 6.150, muy superiores a las reservas y saldo negativo en cuenta corriente; la deuda bruta del sector público equivalía al PBI en 2004;
 - b. en lo interno la alta morosidad indicaba las dificultades de los deudores para devolver los créditos a la banca pública y privada.
- Social, por la duplicación de la población pobre, 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.

El MTSS puso en marcha un proceso de participación para promover los cambios jurídico-institucionales que caracterizan la Reforma Laboral. El procedimiento que se repitió durante todo el período, comienza convocando a las organizaciones sindicales y empresariales a considerar un proyecto; se reciben propuestas de cambios, se discuten y se incorporan parcialmente. Concluidas las negociaciones los acuerdos se institucionalizan mediante decretos del Poder Ejecutivo y se ponen en práctica; la experiencia se recoge en un proyecto de ley que se pone nuevamente a consideración; finalmente, se enviaron los proyectos de ley al parlamento para su aprobación.

El proceso generó resoluciones aceptables para las partes, sin que abandonaran sus diferencias en aspectos secundarios, en varias oportunidades. Hasta que en octubre de 2007 la representación empresarial consideró que su punto de vista no había sido contemplado en el proyecto de ley de responsabilidad de las empresas que tercerizan actividades y se retiró de todos los escenarios de negociación excepto de los Consejos de Salarios.

Se lograron consensos sobre la convocatoria de los Consejos de Salarios (que comenzaron a funcionar en mayo de 2005), la incorporación de las actividades agropecuarias y la creación de dos Consejos Superiores para las actividades comprendidas en la Ley de 1943 y para las agropecuarias. Los Consejos orientaron las negociaciones, resolvieron situaciones controvertidas y definieron una ambiciosa agenda que incluyó elaborar un proyecto de ley para las negociaciones colectivas. Estos órganos se fusionaron y forman parte de la ley de negociaciones colectivas del sector privado (N.º 18.566 de 11/09/09), como «órgano de coordinación y gobernanza» (art. 7.º) y se «recoge en líneas generales lo que ha sido el funcionamiento del Consejo Superior Tripartito (Cosutri) en su formulación reciente, dando rango legal a muchas de las prácticas y regulaciones que el propio órgano se ha dado».

Al comenzar a funcionar el Cosutri, el MTSS puso en discusión un proyecto sobre la colocación de carteleras gremiales en los lugares de trabajo, la retención de la cuota sindical en la liquidación de sueldos y la licencia por actividades sindicales. Las negociaciones culminaron con una propuesta de consenso que se recogió inicialmente en dos decretos (302/05 y 405/05) y se incorporaron en la Ley N.º 17.940.

Los empresarios consideraban prioritario establecer mecanismos de prevención y solución de conflictos, así como la regulación de las ocupaciones de lugares de trabajo. El MTSS puso su proyecto en debate, pero no logró consenso. A solicitud de las organizaciones sindicales se puso en debate un proyecto sobre el fuero sindical, que tampoco logró consenso. Ambas resoluciones fueron aceptadas a pesar de las discrepancias.

En los criterios para los aumentos de salarios el MTSS abandonó este procedimiento participativo e impuso las pautas definidas por el MEF. Los porcentajes, la duración o la periodicidad de los ajustes, no aceptaron discusión.

La incorporación de los trabajadores del sector público a los Consejos de Salarios se realizó con el mismo procedimiento participativo que culminó en una nueva regulación. Se convocó a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a una mesa de negociación bipartita en la que se firmó un acuerdo marco consensuado que incluyó la creación de un Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP) como ámbito para definir las reglas de juego de las negociaciones y supervisar su cumplimiento; elaboró un proyecto de ley sobre negociación colectiva que se apoyó en la experiencia y fue aprobado.

La incorporación de las actividades rurales a los Consejos de Salarios también se realizó con el procedimiento participativo. Los actores sociales propusieron sus representantes para el Consejo Superior Rural (Cosuru) que definió por consenso los grupos de actividad económica y continuó funcionando como órgano consultivo. Analizó criterios para garantizar las libertades sindicales y el buen relacionamiento, que se aprobaron con los votos de las representaciones del Poder Ejecutivo y de los trabajadores; la limitación de la jornada laboral tampoco logró consenso y el debate continuó en el Parlamento hasta la aprobación de la ley.

La actividad legislativa en materia de relaciones laborales fue importante durante el período, esto marca una diferencia respecto al modelo vigente durante 1992-2004, el cual no necesitó del dictado de numerosas leyes para implementarse, debido a que el retiro del Estado del marco de la negociación colectiva era una facultad que podía ejercer el Poder Ejecutivo. En el período se aprobaron más de 35 leyes referidas al ámbito de las relaciones laborales, de las cuales sólo vamos a hacer referencia a las que consideramos más relevantes.

En el primer y segundo año de gobierno del FA se dio una fuerte producción legislativa en lo referente al ámbito laboral. Así, el período de «luna de miel» del gobierno fue el momento en que se enviaron al Parlamento una batería de normas (protección y promoción sindical, descentralización empresarial, trabajo doméstico, entre otras) que conjuntamente con la reinstalación de la negociación colectiva tripartita, dieron forma

a un nuevo modelo de regulación de las relaciones laborales. Las mayores garantías para los trabajadores a través del reconocimiento de derechos por ley, se materializaron en dos medidas: las normas de libertad sindical y la regulación de la licencia sindical. También en este período el Poder Ejecutivo decretó la posibilidad de que el Ministerio del Interior, desaloje los lugares de trabajo ocupados por los trabajadores en caso de conflicto, obviamente esta medida no contó con el apoyo del movimiento sindical.

Luego, entre fines de 2006 y durante el 2007 lo más relevante es que se aprobó la tan esperada Ley de Tercerizaciones²⁴, que regula esta modalidad de contratación muy extendida en el Uruguay a partir de la década del noventa. Tras esta ley se produjo una suerte de impasse legislativo.

Sin embargo, los últimos meses del 2008 y los primeros del 2009 conformaron nuevamente un período muy activo en materia de aprobación de leyes laborales. Podríamos denominar este período como una segunda ola, si entendemos los años 2005-2006 como la primera ola reformista en materia laboral. En el mes de octubre de 2008 se creó por ley el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop),²⁵ que sustituyó a la Junae a partir de mayo del 2009. El Inefop se constituyó como persona de derecho público no estatal y tiene conformación tripartita (trabajadores, empresarios y el Estado). Entre sus principales cometidos se encuentran: administrar el fondo de reconversión laboral; asesorar al Poder Ejecutivo en materia de relaciones laborales; realizar programas de capacitación y reinserción para los desempleados; y convertirse en una nueva usina desde la cual se elaboren estudios acerca del panorama laboral uruguayo. El Inefop es considerado por el gobierno como un factor clave para enfrentar las consecuencias de la crisis económica mundial. Luego, en diciembre se aprobó la ley que establece para todos los trabajadores rurales la jornada laboral de ocho horas, la regulación del ciclo semanal de trabajo y los días de descanso.²⁶

Ya en 2009, en enero entró en vigencia la ley que regula las licencias especiales, constatándose un cambio respecto a las licencias por estudio de los trabajadores²⁷. La anterior normativa establecía 18 días de licencia por estudio a efectuarse cuando el empleado lo solicitara, en la actual, el número de días se fija según la cantidad de horas trabajadas por semana y la fecha del goce de debe ser coordinada con el empleador. En el mes siguiente, entró en vigencia la normativa que establece la ampliación del seguro de desempleo para los trabajadores de más de cincuenta años, con la previsión de su generalización al conjunto de los trabajadores en caso de crisis.²⁸ Esta legislación que se implementa desde el BPS, apunta a flexibilizar el acceso al seguro de desempleo, haciendo potenciales beneficiarios también a aquéllos que aún conservando un trabajo formal, pierden su empleo principal. También modifica la modalidad de la prestación

24 Leyes 18.098, 18.099 y 18.215, años 2006 y 2007.

25 Ley 18.046 de octubre 2008.

26 Ley 18.441 de diciembre 2008.

27 Ley 18.458 de enero 2009.

28 Ley 18.399 de febrero 2009.

económica, asumiendo ésta una lógica decreciente, para que no sea muy fuerte el impacto en los primeros meses de pérdida del trabajo y sea mayor el incentivo de buscar un nuevo empleo en los meses siguientes. En agosto se aprobó la ley de acoso sexual laboral. Esta ley establece la indemnización con seis salarios al trabajador o trabajadora que lo padezca, quien deberá denunciarlo en su empresa o ante la Inspección de Trabajo. La normativa implica un avance en la cuestión de las relaciones de género, ya que la mayoría de los casos de acoso sexual en el trabajo tienen como víctima a mujeres.

Dentro de esta segunda ola de leyes laborales, también se aprobó una ley que regula los accidentes laborales camino al trabajo, sin embargo fue vetada por el presidente. Tabaré Vázquez actuando en Consejo de Ministros, argumentó en el veto que la ley es muy difícil de reglamentar, de inspeccionar y que encarece los seguros. El veto tuvo impacto en la bancada frenteamplista y en el PIT-CNT, quienes mostraron rechazo y «asombro» ante la situación, ya que no había existido un aviso previo del Poder Ejecutivo²⁹. Las últimas dos leyes aprobadas en esta legislatura fueron la que establece el acortamiento de los juicios laborales (que por problemas de implementación el PE retrasó su aplicación) y la ley de negociación colectiva (de públicos y privados) que se analiza en otro apartado más adelante.

La reinstalación de los consejos

Como se ha visto, la función asignada a los consejos es fijar salarios mínimos por categoría para grupos de actividades. Para tener en cuenta las condiciones que inciden sobre los niveles de salarios y la capacidad de pago de las empresas, la agregación de las actividades en grupos debería hacerse reuniendo aquellas en las que dichas condiciones inciden de manera similar. Esos criterios se tuvieron en cuenta en la creación de 20 grupos en 1943, se modificaron en 1985 (Notaro, 1989) y el MTSS propuso un nuevo cambio en 2005 considerando que debía reducirse el número para que su funcionamiento fuera manejable; coincidía con el movimiento sindical, debilitado en algunas actividades³⁰. Se sustituyeron los 48 grupos y más de 200 subgrupos, por 20 grupos y 189 subgrupos.

La clasificación tenía implicancias trascendentes:

- a. la representación de los actores. Para los trabajadores no era relevante en la medida que el PIT-CNT la asumía sin cuestionamientos. Para los empresarios era muy importante por la diversidad de organizaciones gremiales con intereses distintos, sin la confianza suficiente para delegar la representación;
- b. los interlocutores. La delimitación de los grupos implicaba negociar con diferentes organizaciones sindicales. Por ejemplo, fue muy fuerte la resistencia de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios [CNCS] a la reclasificación de actividades que en 1985 se consideraban comerciales y en esta nueva propuesta

29 Diario *El País* 22/05/09.

30 Ver también Gauthier, 2006.

se consideraban de intermediación financiera y derivaba en tener que negociar con un gremio muy fuerte, la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay [AEBU].

El Poder Ejecutivo a través del MEF en acuerdo con el MTSS fijó criterios para los aumentos de salarios que se podrían acordar en los consejos (pautas); los que no las cumplieran no serían recogidos en un decreto que los convierte en obligatorios para todas las empresas del grupo³¹. Este criterio fue utilizado también en 1985 y se apoya la ley de congelación de precios y salarios de 1968, corregida en 1978 por la dictadura (Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78). El Decreto-Ley de 1978 en su artículo 1º establece que

El Poder Ejecutivo actuando con el Ministerio de Economía y Finanzas y, en su caso, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá, siempre que lo estimare necesario o conveniente: [...] e) Dictar normas referentes a ingresos y, en particular, formular las categorías laborales y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

Los límites de los aumentos de salarios se definieron para hacerlos compatibles con las metas macroeconómicas; el aumento de salarios privados aumenta el Índice Medio de Salarios que es el indexador de las jubilaciones y por lo tanto, aumenta el gasto público y pone en riesgo las metas fiscales y de inflación.

Las negociaciones comenzaron en un marco de pautas de ajuste salarial muy estrictas (Cuadro 6). Los aumentos máximos serían iguales a la inflación del año anterior descontando los aumentos que se hubieran concedido y la reducción del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP); a lo que se agregaría la inflación más dos a cuatro por ciento. Se estableció una corrección al cabo del período si la inflación observada fuera distinta a la proyectada y además, el MEF aceptaría excepciones fundadas a las pautas. Esto ocurrió por ejemplo en el primer convenio firmado en la salud, con un 1% de recuperación por encima de las pautas y una remuneración variable adicional según el aumento del número de afiliados a las instituciones mutuales.

Para la segunda convocatoria las pautas establecieron una recuperación de 3,5 a 5,5% durante los siguientes 18 meses, en tres ajustes semestrales (Cuadro 6). El primero de los aumentos semestrales estableció un rango de 1% a 1,5%, a lo que debía sumarse la inflación esperada hasta el siguiente aumento (del 1.º de julio al 31 de diciembre de 2006). El segundo y tercer aumento fijaron un rango de 1,25 a 2% más la inflación esperada en cada uno de los semestres de 2007. En esta segunda ronda se retomó el objetivo de promover «convenios largos», es decir, por períodos mayores a un año que reducen la incertidumbre sobre los salarios futuros así como sus impactos en la inflación, el resultado fiscal y la competitividad de las empresas. En el plano social y político, se reduce la conflictividad al eliminar una de sus causas principales. Se mantiene la corrección

31 Un análisis de la validez de este procedimiento de designar a los representantes de empresarios y trabajadores, así como de darle carácter obligatorio a los salarios por categoría para todas las empresas comprendidas en el grupo o subgrupo por decreto, en Goldstein, 2006.

semestral si la inflación observada fuera distinta a la proyectada. Los convenios se prorogaron por un semestre y por lo tanto tuvieron vigencia hasta junio de 2008.

Cuadro 6.		
Pautas	Julio 2005	Julio 2006
Vigencia	1 año	1 año y medio
Periodicidad de los ajustes	semestrales	semestrales
Rango de crecimiento real	2% - 4%	3,5% - 5,5%
Ajuste por inflación	Pasada o futura	Futura
Salario Mínimo Nacional	\$ 2.500	\$3.000
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas		

En la tercera ronda (Cuadro 7) de negociaciones iniciada en junio de 2008, se creó el grupo 21 para el servicio doméstico y a solicitud del Consejo Tripartito Rural se incorporaron los grupos, lo que permitió que se negociara con una sola pauta con variantes que tuvieron el objetivo de premiar los acuerdos por plazos más largos.

Cuadro 7.		
	Alternativa 1	Alternativa 2
(1) Duración del convenio:	24 meses	30 meses
(2) Periodicidad de ajustes	Semestral	primer ajuste semestral En adelante: anual
(3) Incremento real de base	1% anual	2% anual
(4) Inflación	primer ajuste: promedio entre la mediana de expectativas privadas y centro de la banda del BCU. En adelante: centro de la banda del BCU	
(5) Correctivo	Al final del convenio(1°/07/2010)	Al 1°/01/2010 y al 1°/01/2011
(6) Flexibilidad sectorial	0 -2% anual	0 -2% anual + 0 -1,5% anual condicional
(7) Aumento real 2010	Suma (3) y (6) ± mitad del desvío de las expectativas de crecimiento de 2010 respecto a 4% (proyección oficial)	
No se homologarán acuerdos que combinen ambas alternativas. Si no hay acuerdo se aplicará la primera alternativa.		
Fuente: <www.mef.gub.uy>, Destacados Consejo superior de Salarios 05/06/08		

Se establecieron lineamientos especiales para los salarios más bajos que se presentan en el cuadro 8.³² Los componentes diferenciales más importante son el aumento nominal de julio de 2008 (3) y el financiamiento que implica un costo salarial adicional para las empresas de 6% a 9% (7). Su aplicación negociada entre

32 El dólar se cotizaba a \$ 20 aproximadamente.

todos los actores permitió que los aumentos de salarios superaran las pautas generales.

Cuadro 8		
	3.450 a 3.900	3.901 a 4.250
(1) Duración del convenio:	30 meses	30 meses
(2) Periodicidad de ajustes	Anual	Anual
(3) Incremento nominal desde 01/07/08	20%	16%
(4) Inflación	Centro de la banda del BCU	
(5) Correctivos	01/0/10 y 01/0/11	01/0/10 y 01/0/11
(6) Aumentos reales adicionales	01/01/09 y 01/01/10, 2%	
(7) Componentes del aumento	a) aumento general, 5% a 7%; b) reducción de la cuota mutual, 6% a 7%; c) empresas, 6% a 9%	

En el cuadro 9 se encuentra la información resumida de los resultados de todas las rondas de Consejos de Salarios, en cuanto al número de convenios firmados y su forma de resolución. De los datos se desprende que el nivel de acuerdos por consenso de las tres delegaciones fue muy alto en todas las rondas. En este sentido, los resultados de las negociaciones parecen demostrar que las dificultades para acordar no eran insuperables, como se podía suponer en la década de los noventa en dónde los sectores que estuvieron cubiertos por convenios colectivos eran la excepción. Asimismo, la apuesta del gobierno del FA de impulsar la negociación colectiva con la convocatoria a los Consejos de Salarios parece haber sido exitosa a la luz de los resultados, cuestión que también se relaciona con el grado de madurez que poseen las organizaciones gremiales en el país.

Cuadro 9. Resultados de las rondas de Consejos de Salarios				
Número de convenios según forma de resolución				
	2005	2006	2007	2008
Total documentos firmados	181	213	8	226
Acuerdos por consenso	167	184	6	185
Acuerdos por mayoría*	10	22	s/d	23
Sin acuerdo (Decreto del PE)	4	7	s/d	15
% Acuerdos por consenso	92%	86%	75%**	84%
*En la mitad de los casos la delegación del MTSS votó con los empresarios y en la otra mitad con los trabajadores.				
** Cifra mínima, debido a que no encontramos datos de la forma de resolución de los otros dos convenios. De todos modos el año 2007 tuvo sólo 8 mesas de negociación, no hubo ronda de Consejos de Salarios.				
Fuente: Presentación del MEF y el MTSS en el Consejo Superior de Salarios (04.06.2008) en base a datos del Programa de Modernización de las RRLD de Uccudal y MTSS y Memoria Anual del MTSS 2008.				

Los contrastes (1985-1989, 1992-2004 y 2005-2008)

A partir de 1992 y en el marco de un programa de gobierno nítidamente liberal, la administración del doctor Lacalle dejó de convocar a los consejos de salarios. En dicho período, se verificaron fuertes coincidencias entre las políticas efectivamente implementadas y los criterios impulsados por algunos organismos internacionales. Dichos criterios orientaban hacia la desregulación de los mercados, en especial el mercado de trabajo; la adaptabilidad de la fuerza de trabajo vía la flexibilidad laboral; la limitación y disminución de los privilegios monopolísticos de los trabajadores del sector formal (por considerar que las mejoras logradas lo fueron a expensas de la inversión y los consumidores) y las transferencias de ciertos recursos a los sectores informales más desfavorecidos.³³

Desde ese momento y hasta el año 2004, el Poder Ejecutivo se limitó a establecer, vía decreto, el salario mínimo nacional, el salario mínimo del sector doméstico así como el del sector rural. Como excepción, siguió participando en sectores estratégicos que debían ser resguardados, ya sea por su impacto en la economía o en la sociedad³⁴. En síntesis, este período se caracterizó, a excepción de los sectores ya señalados, por la descentralización y el carácter bilateral de la negociación colectiva; cuando ésta existía, se producía a nivel de empresa y no por rama de actividad³⁵.

Por su parte, el Poder Ejecutivo que inició su gestión en el año 2005 ha impulsado políticas en la arena laboral que se diferencian claramente de las implementadas anteriormente. Las primeras decisiones gubernamentales fueron coincidentes con propuestas elaboradas por la OIT,³⁶ orientadas a la búsqueda de lo que se ha denominado trabajo decente o trabajo digno, el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales, y la promoción del diálogo social como un objetivo estratégico. Al mismo tiempo, el modelo tripartito de negociación ha exigido la presencia de sujetos colectivos fuertes, independientes y representativos, lo cual demanda medidas de garantía y protección a los negociadores, en especial a los más débiles³⁷; el fortalecimiento de la representación colectiva del sector empresarial superando la fragmentación de intereses sectoriales; y la recolocación del MTSS, el que ha pasado de una

33 Véase Banco Mundial (1995), *El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington: Banco Mundial.

34 La intervención pública se mantuvo en las áreas de salud, el transporte y construcción, en tanto en sectores tales como la banca se continuó negociando según la importancia del sector y la fuerza de la organización sindical.

35 El convenio colectivo del sector metalúrgico (2003) constituye una excepción importante.

36 El concepto de «trabajo decente» está contenido en el llamado de alerta lanzado por el Director General de la OIT Juan Somavía, en su primer Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo (1999). Plantea la absoluta necesidad de dotar a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético, que reúna los conceptos de seguridad, protección social, equidad y dignidad humana, con los conceptos de eficiencia, productividad y flexibilidad, como única estrategia realista de crecimiento.

37 Así se aprobó la ley de protección a la actividad sindical (02/01/2006).

ubicación marginal a otra central, constituyéndose en un actor de peso en el conjunto del gobierno, lo que le ha implicado el desafío de desarrollar capacidades propias para la nueva función reguladora.³⁸

El diseño referido, a la vez de significar un quiebre con el período 1992-2004, presenta importantes diferencias con el modelo de negociación construido en el período 1985-1989. Las convocatorias se han universalizado, son múltiples, no solo van dirigidas al sector privado tradicional —como se hizo en 1985— sino al sector rural, al sector público (negociación bipartita) y recientemente al sector del trabajo doméstico³⁹. Si bien en 1985 había existido el Consejo Superior de Salarios —especie de acuerdo entre los tres operadores principales del sistema—, el actual Consejo Superior Tripartito es un órgano formalmente constituido y con una integración tripartita (nueve representantes del poder ejecutivo, seis de los empresarios y seis de los trabajadores). Asimismo, la Comisión de Clasificación de las ramas, tiene integración tripartita y no solo estatal como en 1985. A partir del año 2006, los consejos de salarios tienen una nueva competencia otorgada por la ley 17.940 (fuero sindical y regulación de la licencia sindical).⁴⁰

Los principales impactos de la Reforma Laboral

Económicos

Desde 2006 el nivel de actividad económica y el número de personas ocupadas superaron los máximos registrados en 1998 previos a la recesión y la tasa de desempleo alcanzó el nivel mínimo de las últimas tres décadas. Estos resultados se apoyaron en un *shock* externo favorable 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 bajo así como con inflación en descenso o en ascenso; no fueron anulados por los impactos de la crisis internacional comenzada en 2008 y resultaron compatibles con la Reforma Laboral analizada que incluye medidas que la literatura alineada con el consenso de Washington considera «rigideces».⁴¹

38 El nuevo diseño de las políticas públicas laborales reconoce el siguiente marco jurídico: por el decreto 105/005 se convocó a los consejos de salarios en la actividad privada (amparada Decreto ley 14.791 y en ley 10.449) y a las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores a integrar un Consejo Superior Tripartito (para la reclasificación de los grupos de actividad y modificaciones a la ley 10.449). El Decreto 138/005 clasificó en 20 grupos toda la actividad privada con excepción de los sectores rural y el servicio doméstico. En base al Decreto 104/005 se creó un ámbito de negociación bipartito para aquellas personas que prestan funciones en el ámbito de la Administración pública, en tanto el decreto 113/05 estableció que la mesa de negociación del sector público estaría constituida por tres grupos. Por el Decreto 139/05 se crearon tres grupos para la negociación del sector rural.

39 Debe notarse que solo concurrió la delegación trabajadora y se elaboró un decreto en consulta con ella.

40 Ley de protección de la libertad sindical, en consonancia con el convenio N.º 53 de la OIT, (2/01/2006).

41 Un análisis de los resultados económicos del período, con énfasis en el empleo y los ingresos, en Olesker 2009 y en Notaro 2010.

El nivel de actividad, el empleo y los ingresos

Los obreros y empleados, así como otros sectores populares, no recuperaron el porcentaje del YNBD que percibían antes de la crisis de 1998-2003. Si bien sus ingresos crecieron en términos reales, lo hicieron a menor ritmo que el YNBD y como resultado, los ingresos del capital se mantuvieron muy altos.

El índice medio de salarios reales privados tuvo una caída de 24,3 % entre 1998 y 2004, y el público del 27,2%. Al finalizar el período los salarios de la construcción se ubican un 6% por encima del nivel 1997-2001, los de la industria manufacturera y del transporte en el nivel previo a la crisis y por debajo de dicho nivel, los salarios del comercio (4%) y de hoteles y restaurantes (14%). En el sector público los salarios del gobierno central se ubican casi 9% por encima del nivel previo a la crisis, los de los gobiernos departamentales en el mismo nivel y los de las empresas públicas un 8% por debajo. El gran aumento del precio de los alimentos lleva a que a pesar de la recuperación del salario real, los asalariados pueden comprar en 2009 casi un 20% menos de alimentos que durante 1998-2001 (Cuadro 10). El aumento de los salarios reales fue 6.7% superior al máximo propuesto por las pautas. Según la banda fijada por las pautas, para los trabajadores que recibieran siempre el mínimo el aumento hubiera sido 9,1% y para los trabajadores que recibieran siempre el máximo, 20,5%.

La superación de las pautas fue el resultado de:

- a. los aumentos del Salario Mínimo Nacional en 2005 (89%; luego ajustó por IPC);
- b. la forma de establecer los salarios mínimos por categoría de junio de 2005 sobre los que se aplican los aumentos porcentuales, que no aplicó el criterio del MEF de tomar los salarios mínimos del mercado; por ejemplo en textiles el mínimo por hora era \$ 10 y en choferes de semirremolques el jornal mínimo era \$ 100; se fijaron como mínimos \$ 18 y \$ 180 respectivamente, a pesar del MEF;
- c. el «blanqueo» de parte de las remuneraciones que se pagaban «en negro»;
- d. los logros de la lucha de algunos sindicatos (por ejemplo en la salud y el transporte);
- e. la redefinición de categorías en algunos consejos y la incorporación de ingresos no salariales (por ejemplo, prima por presentismo).

El número de personas ocupadas, ligeramente superior a un millón y medio a fines de 2009, no tiene antecedentes en el país. Sin embargo, el número de personas pobres es mayor que antes de la crisis en 1997-1998 y los empleos de mala calidad se redujeron lentamente hasta un 34%. En el cuadro 11, se desagrega la masa salarial, separando al personal directivo que no está comprendido en los Consejos de Salarios; los obreros y empleados percibían en el año 2000 (y desde 1997) casi el 22% del YNBD y en 2008 perciben el 18,8%.

Cuadro 11. Estructura de la masa salarial. País urbano. Porcentajes en pesos corrientes (2000-2008)						
	Masa salarial	Personal superior (1)	Obreros y empleados (2)	YNBD	Msal OyE/ YNBD	Msal PS/ YNBD
2000	73.708,7	13.287,8	60.407,7	275.351,1	21,9	4,8
2001	72.500,4	12.814,9	59.675,3	277.446,2	21,5	4,6
2002	69.296,4	14.012,6	55.283,8	290.881,5	19,0	4,8
2003	70.421,6	13.763,6	55.658,1	325.953,2	17,4	4,2
2004	80.336,8	16.360,7	63.986,1	375.888,3	17,0	4,3
2005	87.841,1	15.598,2	71.074,8	412.782,5	17,2	3,8
2006	110.679,1	20.163,4	90.511,4	471.503,8	19,2	4,3
2007	131.434,9	24.271,5	107.163,4	560.449,4	19,1	4,3
2008	152.932,5	27.965,3	124.967,2	663.995,2	18,8	4,2

Fuente: Masa salarial estimada con información del INE. YNBD del BCU.
Notas:
(1) Incluye tipos 1 y 2 de la CIUO-88 (directivos y profesionales).
(2) Incluye tipos 3 a 9 (técnicas de N. medio a no calificados).

Los obreros y empleados del sector privado percibieron algo menos del 12% del YNBD y los del sector público presentan un leve descenso en torno al 7% (Cuadro 12). 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 y los otros dos tercios corresponden a ingresos:

- del trabajo del personal directivo, profesionales universitarios y patronos;
- del capital, que la Encuesta de Hogares no capta y se aproximan al 50% del YNBD.

Cuadro 12. 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
2006	11,7	7,3	0,7	4,3	7,7	2,2	34,0
2007	11,8	7,1	0,4	4,6	7,1	2,1	33,1
2008	11,7	6,9	0,3	4,6	6,8	1,3	31,6

Fuente: Microdatos de la ECH del INE procesados por Guillermo Alves; excepto pasividades, según BPS.
Obreros y empleados privados incluye cooperativistas.

Limitaciones de las pautas de aumentos de salarios

La definición de las pautas para los aumentos de salarios aplicando un enfoque macroeconómico a una problemática microeconómica tiene tres limitaciones principales:

1. la diversidad de capacidad de pago de las actividades de cada consejo se tornó irrelevante y como consecuencia se deprimieron los salarios de algunos consejos que podrían haber recibido mayores aumentos. Por ejemplo, en actividades que producen bienes o servicios de exportación, con precios internacionales y/o volúmenes exportados por encima de los promedios históricos. Al mismo tiempo es posible que en algunas actividades sometidas a la competencia externa, las pautas sumadas a la evolución de la cotización del dólar, dificultaran la competitividad (industrias textil, de vestimenta y calzado). La posibilidad de lograr una «excepción» según el criterio del MEF no generó la certidumbre necesaria para la negociación.
2. la expresión «Estos salarios mínimos por categoría o por sector, deberán responder a los valores mínimos imperantes en el mercado, ajustados por el procedimiento anteriormente indicado» incluida en las pautas para julio 2005-junio 2006 contradice el artículo 1.º de la ley que establece que «El salario mínimo es aquel que se considera necesario, en relación con 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 sus necesidades físicas, intelectuales y morales». El concepto no tiene sustento en ninguna teoría económica ni política de salarios y legitima los salarios resultantes de prácticas antisindicales.

el aumento del salario real para el sector privado fue mayor de lo que se proponía, a pesar de que cada convenio fue auditado por el MEF. Se pueden extraer por lo menos dos conclusiones. La primera es que el modelo macroeconómico del MEF tiene errores, ya que el aumento de salarios que superó las pautas fue compatible con las metas de estabilización de precios y de superávit fiscal primario; la segunda, es que el modelo tiene un sesgo contra los trabajadores asalariados, en la medida que si se hubieran cumplido estrictamente las pautas, el ingreso de los trabajadores sería mucho menor. A pesar que el crecimiento del PBI fue significativamente superior al previsto en el momento de fijar las pautas, estas no se corrigieron.

El acuerdo con el FMI firmado en junio de 2005 operó como condicionante. Fue por tres años y el FMI aprobó créditos por US\$ 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 de emergencia social para dar respuesta a las urgentes necesidades sociales.

El director A. Carstens señaló el riesgo por la magnitud de la deuda pública, las debilidades del sistema financiero y los obstáculos a la inversión. Recordó las reformas pendientes en la Dirección General Impositiva (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 prevé un fortalecimiento de la autonomía y la posición financiera del Banco Central» (IMF, 2005).⁴²

El programa para el período 2005-2008 proyectaba un crecimiento del PBI al 4% anual, la reducción gradual de la inflación al 1% anual para llegar en 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 transitorio de emergencia social.

Las pautas que ponen topes a los aumentos que se pueden acordar en los Consejos de Salarios se establecieron en función de las metas de reducción de la inflación y mejora del resultado fiscal. Se tuvieron en cuenta además los pronósticos de crecimiento de modo que los aumentos se financien con aumentos de productividad y no incidan en aumentos de costos, lo que al mismo tiempo consolida la concentración del ingreso preexistente, ya que la distribución entre capital y trabajo no se modifica. Si bien la deuda con el fondo se canceló, el enfoque de la política macroeconómica se mantuvo y es condición para lograr evaluaciones favorables.

Sociales

El principal cambio fue la reconstrucción y la ampliación de los escenarios para la participación y el fortalecimiento de los actores sociales. La negociación canalizó los puntos de vista e intereses contradictorios logrando algunos resultados importantes de cooperación y al mismo tiempo se mantuvieron algunos problemas que generaron confrontación.

En Uruguay como en los otros países del Mercosur, durante la última década del siglo veinte se debilitaron los actores y en mayor grado los sindicatos (Montero, 2000). El fenómeno ya había sido advertido (Kochan, T.; Locke, R., y Piore, M. [eds.], 1995) como consecuencia de los cambios que daban a la empresa un mayor protagonismo. Entre los trabajadores aumentaba la diferenciación y se reducía la sindicalización, lo que deterioraba la solidaridad y la acción de las organizaciones sindicales.

Para analizar el carácter del sistema se tienen en cuenta dos aspectos, el grado en que se combinaron la cooperación y la confrontación, y las relaciones de poder. Como indicadores se consideran los cambios en el marco jurídico institucional, las resoluciones sobre aumentos de salarios y la adopción de medidas de lucha.

El protagonismo del gobierno generó una situación en la que al conflicto tradicional sindicatos —cámaras, se agregaron otros dos, gobierno— sindicatos y gobierno—cámaras.⁴³ Al mismo tiempo se identifican situaciones de cooperación entre los actores.

42 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».

43 Ver también Senatore y Méndez, 2009.

El MEF definió las pautas de aumentos de salarios, el MTSS operó en las negociaciones y ambos ministerios aparecen como eslabones intermedios de un conflicto que opone a los trabajadores con el FMI y permitió a los patrones pasar a un segundo plano ya que los límites a los aumentos de salarios se derivan de la política macroeconómica.

La Dinatra del MTSS, cara visible de la propuesta, abandonó sus funciones de conciliación y mediación para participar con el objetivo de lograr la aplicación de las pautas. Se presentó un tercer punto de vista sobre los aumentos de salarios, que se suma a las aspiraciones de los trabajadores y a las restricciones de los empresarios.

Algunos aspectos de los cambios jurídicos-institucionales generaron diferencias de opinión con el movimiento sindical pero sin medidas de lucha. La corrección de la ley de tercerizaciones, que cambió la responsabilidad de las empresas contratantes de «solidaria» a «subsidiaria» tuvo como respuesta una resolución de rechazo del secretariado del PIT-CNT;⁴⁴ la regulación de las ocupaciones, que se consideró una forma de reglamentación sindical; la inclusión de la cláusula de paz en la ley marco de la negociación colectiva en el sector privado, considerando que se debía negociar en cada caso.⁴⁵

Las cámaras empresariales, luego de más de un año en el que lograron acuerdos, tuvieron conflictos importantes con el gobierno en tres temas jurídico-institucionales, dos que se pueden considerar superados con el correr del tiempo y el tercero que generó una ruptura que permanece:

1. En la ley de fuero sindical los empresarios sostuvieron que debía acompañarse de la protección de los derechos de los empleadores, en particular, la regulación de la huelga.⁴⁶ Para la discusión del proyecto se agregó una representación del Parlamento y se lograron consensos sobre la mayor parte de los artículos.
2. La regulación de las ocupaciones de lugares de trabajo se conserva como decreto del Poder Ejecutivo contra la opinión de empresarios y sindicatos. La oposición empresarial se centraba en la consideración de que la ocupación de los lugares de trabajo afectaba el derecho de propiedad reconocido en la Constitución. El proyecto de ley contaba con la aprobación del vicepresidente ejecutivo de la Organización Internacional Empresarial Daniel Funes de Rioja, excepto en este aspecto.⁴⁷ El ministro Eduardo Bonomi argumentó que hasta esa fecha hubieron cinco fallos judiciales en contra de las ocupaciones que se apoyaron en el decreto cuestionado.
3. La aprobación de la primera versión de la ley de tercerizaciones (Ley N.º 18.099) tuvo como respuesta el retiro de la representación empresarial de la Comisión de Legislación Laboral del Compromiso Nacional en octubre de 2007 pero

44 También generó debate y negociaciones en la bancada legislativa del Frente Amplio.

45 Estas modificaciones, la inclusión de la cláusula de paz y la eliminación de la regulación de las ocupaciones, permitió que la ley se aprobara con los votos de la bancada parlamentaria del Frente Amplio y también del Partido Nacional.

46 Aportes para un documento consensuado de 15/09/05

47 Diario *El País* de Montevideo, 30/01/08

se mantuvieron las negociaciones en torno a posibles modificaciones. El MTSS modificó la responsabilidad de «solidaria» a «subsidiaria» entre otros cambios, pero la discrepancia se mantuvo por referirse no sólo a las empresas proveedoras de mano de obra sino también a las empresas que proveen servicios, como por ejemplo de seguridad o de limpieza (Ley N.º 18.251).

La representación empresarial presentó un documento en el que explicita los puntos que solicitaron y no fueron tenidos en cuenta, para concluir

En definitiva, el Proyecto no solo no limita la responsabilidad tal y como fuera solicitado por las Cámaras Empresariales, sino que por el contrario atribuye responsabilidades a las Empresas contratantes, que no están comprendidas dentro de las funciones que habitualmente cumplen y que deben estar a cargo del Estado de la misma forma en que éste lo hace con las Empresas contratantes.⁴⁸

Las cámaras no aceptaron la invitación del MTSS a participar en la elaboración del proyecto de Ley de Sistema de Negociación Colectiva, presentaron un documento⁴⁹ al Poder Ejecutivo y mantuvieron una entrevista con el presidente de la República. Dos de las críticas al proyecto se incorporaron a la ley aprobada, la cláusula de paz y la eliminación de las disposiciones sobre ocupación de los lugares de trabajo. Se mantuvieron las discrepancias sobre la falta de regulación de la actividad sindical, la obligación de negociar, el carácter tripartito de la negociación y la incorporación de las condiciones de trabajo en el ámbito de los Consejos de Salarios.

En el conflicto sindicatos-cámaras se han centrado los análisis jurídicos (Barbagelata, 1995 y 2002; Mantero, 1995) y sociológicos (Cedrola, 2008; Ibarra, 2008; Supervielle y Pucci, 2008; Zurbriggen, 2003 y 2005). Señala Barbagelata (1995: 17, citado por Barreto, 2006: 43) que el pluralismo de los valores y la cuestión del poder no pueden erradicarse de la realidad social, por lo que el conflicto es inherente al mundo del trabajo y los eventuales acuerdos sólo pueden tener carácter transitorio. Los motivos principales fueron la exigencia del cumplimiento de las resoluciones de los consejos y de las normas de seguridad laboral, principalmente en la construcción; el pago de las deudas con los trabajadores en casos de cierres de empresas (en la industria manufacturera) y el pago de remuneraciones atrasadas (en la salud).

Las nuevas normas y el punto de vista de los actores

El papel del gobierno

El nuevo gobierno fue el principal protagonista, con sus propuestas y su estilo negociador creó condiciones para el desarrollo de la actividad sindical, logró una mayor cooperación y aseguró una alta rentabilidad al capital. Fue el punto de referencia de

48 Exposición realizada por la representación empresarial ante la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, en una reunión para informar la opinión del sector empresarial sobre la Ley de Tercerizaciones. Montevideo, 18/12/07.

49 Resumen ejecutivo de la posición del sector empresarial respecto del proyecto de ley de negociación colectiva. 27/05/08

conflictos con el movimiento sindical por los aumentos de salarios y con el sector empresarial por leyes que implicaban limitaciones a su poder.

El MTSS implementó un procedimiento de participación para promover los cambios jurídico-institucionales que se repitió durante todo el período. Comenzó convocando a las organizaciones sindicales y empresariales a considerar un proyecto; se recibieron propuestas de cambios y se incorporaron parcialmente. Los acuerdos se institucionalizaron mediante decretos del Poder Ejecutivo y se pusieron en práctica; las experiencias se recogieron en proyectos de ley que se pusieron nuevamente a consideración de los actores sociales; finalmente, se enviaron proyectos de ley al parlamento, que los aprobó con algunas modificaciones.⁵⁰

El proceso generó resoluciones aceptables para las partes hasta que en octubre de 2007, en un proyecto de ley sobre la responsabilidad de las empresas cuando tercerizaban actividades, la representación empresarial consideró que sus puntos de vista no eran contemplados y se retiró de todos los escenarios excepto de los Consejos de Salarios, aunque continuó negociando por vías informales.

Solo en los criterios para los aumentos de salarios se abandonó el procedimiento participativo. Las pautas definidas por el MEF e implementadas por el MTSS, minimizaron el margen de negociación.

La iniciativa del gobierno logró consensos para convocar a los Consejos de Salarios, la incorporación de las actividades agropecuarias y la creación de dos consejos superiores para las actividades comprendidas en la Ley de 1943 y para las agropecuarias. Estos consejos orientaron las negociaciones, resolvieron situaciones controvertidas y definieron una ambiciosa agenda. Forman parte de la ley marco de las negociaciones colectivas del sector privado (N.º 18.566 de 11/09/09), como «órgano de coordinación y gobernanza» (art. 7.º) considerando que han tenido una «rica experiencia participativa y de diálogo social» y la ley «recoge en líneas generales lo que ha sido el funcionamiento del Cosutri en su formulación reciente, dando rango legal a muchas de las prácticas y regulaciones que el propio órgano se ha dado» Se le agregan competencias para definir los grupos, reclasificar empresas y expedirse sobre el salario mínimo nacional, que hasta ese momento eran del Poder Ejecutivo. En la ley se establecen los contenidos de las negociaciones y mecanismos de prevención y solución de conflictos.

En el mundo del trabajo existía la convicción de que era necesaria «una regulación de carácter integral que sin caer en una reglamentación excesiva o restrictiva de la autonomía colectiva facilitara y permitiera el ejercicio efectivo y pleno del derecho a la negociación colectiva» (Zapirain, 2009: 628-630). El antecedente cercano era el intento de la ministra de Trabajo Ana Lía Piñeyrúa que convocó a los actores sociales a diseñar un proyecto de ley durante 1996-1998 que no llegó a un consenso. El gobierno del Frente Amplio «luego de un frustrado intento por consensuar un proyecto ante la actitud reticente de las cámaras empresariales, remitió al Poder Legislativo un proyecto de

50 Las leyes y decretos se pueden consultar en <www.presidencia.gub.uy/Legislación>.

ley por el cual se regulaba la negociación colectiva en el sector privado», aprobado con algunas modificaciones (Zapirain, ob. cit.).

En el consenso para la convocatoria de los consejos no se tuvieron en cuenta varias disposiciones de la Ley de 1943 como la elección de los representantes de empleadores y trabajadores (artículos 6.º y 7.º) o la facultad del Poder Ejecutivo de constituir los grupos (artículo 5.º). En el primer aspecto se continuó con la práctica establecida en 1985 por la cual el Poder Ejecutivo designó a los representantes propuestos por las organizaciones empresariales y sindicales, teniendo en cuenta los criterios de representatividad propuestos por la OIT. En la constitución de los grupos y de los subgrupos, el Poder Ejecutivo renunció a sus facultades para promover la participación, se logró un acuerdo unánime⁵¹ y se formalizó en el Decreto N.º 138/05 del 19/04/05, que designó a los delegados y convocó a los Consejos de Salarios. Ambos procedimientos se incluyeron en la ley de creación del Sistema de Negociación Colectiva (N.º 18.566 de 11/09/09, artículos 10 y 13).

Al comenzar a funcionar el Cosutri el MTSS puso en discusión un proyecto sobre la colocación de carteleras gremiales en los lugares de trabajo, la retención de la cuota sindical en la liquidación de sueldos y la licencia extraordinaria por actividades sindicales. Las negociaciones culminaron con una propuesta de consenso que se recogió inicialmente en dos decretos (302/05 y 405/05) y se incorporaron en la Ley 17.940. La facultad de reglamentar la licencia sindical se otorgó a los Consejos de Salarios, de modo que se pudieran tener en cuenta las particularidades de cada grupo de actividad.

A solicitud de las organizaciones sindicales se puso en debate un proyecto sobre el fuero sindical y a solicitud de los empresarios un proyecto de prevención y solución de conflictos así como la regulación de las ocupaciones de lugares de trabajo. El MTSS tuvo en cuenta diversas propuestas de modificación que hicieron los actores sociales pero las resoluciones no lograron consenso.

El Poder Ejecutivo considera que la ocupación del lugar de trabajo es una extensión del derecho de huelga y estableció un procedimiento por el cual los empresarios pueden solicitar al Poder Judicial la desocupación. Los empresarios consideran que se no se respeta el derecho de propiedad y los sindicatos que es una forma de reglamentación de la huelga.

Hasta la aprobación de la ley sobre fuero sindical «los jueces adujeron históricamente que no existía una norma jurídica que permitiera obligar al empleador a proceder al reintegro del trabajador» (Barreto, 2006: 36).

Con el pasar del tiempo los resultados contribuyeron a que ambas normas fueran aceptadas por las partes; durante 2006 y 2008 se realizaron 17 demandas de reposición de trabajadores por decisiones antisindicales, de las cuales 8 se resolvieron a favor de los trabajadores; entre ellas no sólo casos de despido sino también por otras formas de discriminación como el envío al seguro de desempleo o la reducción de ingresos. En

51 El acuerdo estableció que cualquier modificación requiere un nuevo consenso.

agosto de 2009 la justicia resolvió la reposición de un peón de tambo, primer caso en las actividades rurales (diario *La Diaria* de Montevideo, 26/08/09: 3).

Entre 2005 y 2009 las empresas presentaron a la justicia 10 solicitudes de desocupación de lugares de trabajo, de las cuales seis fueron aceptadas. Las resoluciones marcaron un cambio importante que incidió sobre las ocupaciones durante los años siguientes y en la medida que la empresa solicitaba la desocupación a la justicia, los trabajadores se retiraban sin esperar el fallo.

Cuadro 13						
Año	Ley 17.940		Ley 18.521		Decreto 165/06	
	Juicios	Reposiciones	Juicios	Responsabilidad	Juicios	Desalojos
2006	3	2	3	3	2	1
2007	8	3	5	3	6	5
2008	6	3	2	1	3	2

Fuente: Anuario de Jurisprudencia Laboral 2006, 2007 y 2008 (último publicado); Revista de Derecho Laboral 2005 a 2009.

Se realizaron diez juicios por responsabilidad subsidiaria de actividades tercerizadas y en siete casos se falló a favor de los trabajadores.

La aprobación de la primera versión de la ley de tercerizaciones (Ley 18.099) tuvo como respuesta el retiro de la representación empresarial de la Comisión de Legislación Laboral del Compromiso Nacional en octubre de 2007 pero se mantuvieron las negociaciones en torno a posibles modificaciones. En los fundamentos del proyecto correctivo (posteriormente Ley 18.251) el MTSS señala que «en numerosos instancias de consulta tripartita, ha recogido diversas opiniones, observaciones y disensos, y entiendo oportuno presentar el presente proyecto que introduce algunas modificaciones a la ley mencionada». A pesar de que el MTSS aceptó modificar la responsabilidad de «solidaria» a «subsidiaria» entre otros cambios, la discrepancia se mantuvo por referirse no sólo a las empresas proveedoras de mano de obra sino también a las empresas que proveen servicios, como por ejemplo de seguridad o de limpieza.

Rosenbaum (2009 b: 57) considera que los hechos principales que «desembocaron en un alejamiento de las veinticuatro cámaras empresariales, al menos de la discusión de la reglamentación legal de la negociación colectiva para regir en el sector privado» fueron el conflicto exacerbado que propició varias ocupaciones de los lugares de trabajo, el Decreto 165/006 que legitimó dichas medidas de fuerza así como la ley sobre responsabilidad del empleador en la subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra.

La incorporación de los trabajadores del sector público a los Consejos de Salarios se realizó con el mismo procedimiento participativo que culminó en una nueva regulación. En marzo de 2005 se convocó a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a una mesa de negociación bipartita en la que se firmó un acuerdo

marco consensuado que incluyó la creación de un Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP) como ámbito para definir las reglas de juego de las negociaciones, supervisar su cumplimiento; elaboró un proyecto de ley que recogió la experiencia realizada y que fue aprobado.

La incorporación de las actividades rurales a los Consejos de Salarios también se realizó con el procedimiento participativo. Los actores sociales propusieron sus representantes para el Consejo Superior Rural (Cosuru) que definió por consenso los lineamientos para convocar a los consejos por grupo de actividad económica. Continuó analizando pautas de libertades sindicales y buen relacionamiento, que se aprobaron con los votos de las representaciones del poder Ejecutivo y de los trabajadores; la limitación de la jornada laboral tampoco logró consenso y el debate continuó en el Parlamento hasta la aprobación de la ley.

Las organizaciones sindicales

Al comienzo del nuevo período de gobierno se destacó el desafío que implicaría para los actores sindicales la transición «de un sujeto político fuertemente opositor a un interlocutor responsable, con propuestas firmes pero a la vez dispuesto a la cooperación» (Senatore, 2004: 125-128).

Las negociaciones combinaron aspectos de centralización y de descentralización; aumentó la centralización de la organización sindical al asignar al PIT-CNT la representación en todos los consejos.⁵² Al mismo tiempo,

La recuperación de la negociación por rama establece una dinámica que contrarresta las tendencias descentralizadoras, al tiempo que se pierde riqueza en el contenido de la negociación, debido a que este nivel tiende generalmente a centrarse en el tema salarial (Supervielle y Pucci, 2008: 99-102).

Los momentos de las negociaciones en el sector privado y en el público son distintos. Los primeros dependen del momento de convocatoria a los consejos o de los períodos establecidos en convenios colectivos bipartitos; los segundos están fijados por las normas de elaboración del presupuesto quinquenal y los ajustes anuales. Al mismo tiempo se crean condiciones para movilizaciones de todas las organizaciones sindicales del sector privado por una parte y del sector público por otra.

En el sector privado la convocatoria simultánea de los consejos y el establecimiento de una misma pauta de aumento de salarios se pueden considerar indicadores de centralización; al mismo tiempo, la negociación en cada uno de los 24 grupos así como de los casi 200 subgrupos incorporan elementos de descentralización.

En el sector público se observa una situación similar. La convocatoria y las pautas son para todos los grupos, pero cada uno tiene autonomía en la negociación y se llega a acuerdos en distintos momentos con diferentes porcentajes de aumentos de salarios.

La reconstrucción de los escenarios fue un estímulo muy importante para el desarrollo de las organizaciones sindicales y según estimaciones de la central,

⁵² Ver Leal *et al.*, 2006, sobre la incidencia de los sindicatos en los temas y las resoluciones.

en 2004, el PIT-CNT registraba 130.000 trabajadores agremiados. Al momento actual cuenta con 320.000 afiliados. El crecimiento se produjo por el ingreso de trabajadores a los gremios ya existentes y por la creación de 630 nuevos sindicatos (*Boletín ICD*, 2009).

Arim y Salas (2007: 31-40) con datos de la ECH del INE de 2006 estimaron que el 10% de los asalariados privados (76.000 personas) y el 42% de los públicos (92.000 personas) estaban afiliados a un sindicato; esta cifra es consistente con las estimaciones del movimiento sindical, ya que establece un número de afiliados en el intervalo en un año intermedio del período; según Arim y Salas (ob. cit.) de los asalariados privados el 40% se afilió entre 2004 y 2006 y de los públicos se detecta un salto entre 1985 y 1987.

La sindicalización aumentó considerablemente en 2008, como se aprecia en el siguiente gráfico. Este aspecto es de especial relevancia en tanto que a partir de 2006 se evidencia un cambio notorio de la tendencia de la afiliación sindical, ya que durante la década del noventa tuvo una fuerte y constante caída configurando una gran crisis de representación sindical. A su vez, la sobrerrepresentación que existía de los trabajadores públicos también se revirtió, siendo los trabajadores sindicalizados en 2008 casi la misma proporción entre los sectores público y privado. La instalación de los Consejos de Salarios, la ley de fuero sindical, así como la caída del desempleo parecen ser las variables claves para explicar este cambio de tendencia.

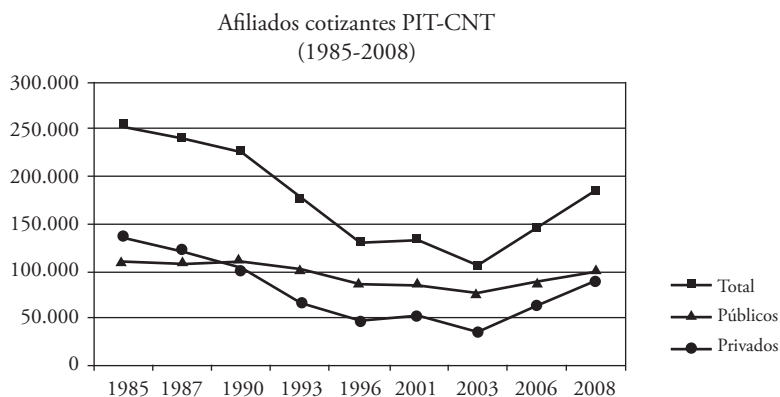
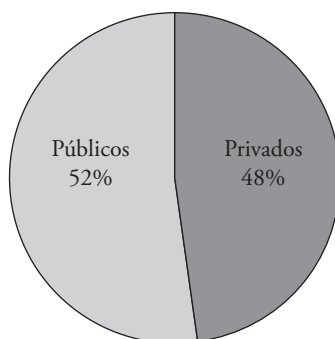


Gráfico 2. Afiliados PIT-CNT y Relación Públicos / Privados

Afiliados cotizantes PIT-CNT
(por sector 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos PIT-CNT.

Se ha señalado que en X Congreso del PIT-CNT coexistieron dos visiones, la de oposición que pone énfasis en lo no obtenido y la de cooperación que lo pone en los logros (Doglio y Senatore, 2007). Se destaca que en el congreso se reformuló el vínculo histórico del PIT-CNT con el FA y el grado de autonomía del movimiento sindical con relación a la izquierda política.

Las principales discrepancias con el gobierno se dieron en la política salarial y generaron varios paros generales primero por la modificación de las pautas de aumentos de salarios propuestas para la segunda ronda a mediados de 2006. Se registraron nueve paros generales parciales (de cuatro a cinco horas de duración, predominantemente en Montevideo) y uno nacional de veinticuatro horas, reivindicando cambios en la política económica. Las plataformas proponían una política económica al servicio del pueblo y del país, una mejor distribución de la riqueza, una profundización de los cambios o mayores aumentos de salarios. En algunos paros se reivindicó también un aumento del salario mínimo nacional a \$ 8.500 (370 dólares en ese momento), la asignación del 4,5% del PBI a la educación o la oposición a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

En una encuesta sobre las opiniones del sector privado no rural sobre los Consejos de Salarios durante 2005 y 2006, el 70% de los trabajadores consideraron que las pautas eran demasiado rígidas y los salarios mínimos por categoría demasiado bajos (Amarante y Bucheli, 2009: 106-107).

Las organizaciones empresariales

Al comienzo del nuevo período de gobierno se destacaba que

La heterogeneidad y fragmentación de la estructura de representación de los intereses empresariales, consolidados históricamente, persisten, coexistiendo diferentes segmentos con orientaciones divergentes. Asimismo, no se observa el surgimiento de un liderazgo empresarial alternativo capaz de ejercer de portavoz del sector, con condiciones

para expresar un nuevo consenso en torno a las alternativas de desarrollo deseada por los mismos (Zurbriggen, 2004: 129-133).

Cabe mencionar un frustrado intento de formar un Consejo Superior Empresarial que funcionó durante un corto período.

Las nuevas instituciones contribuyeron al surgimiento de un nuevo actor empresarial, de tercer grado. La representación empresarial participó en los ámbitos a los que fue convocada, propuso, negoció, logró la incorporación de parte de sus propuestas y el rechazo de parte de las propuestas sindicales.

Los representantes en los consejos tripartito y rural, seis titulares y seis suplentes, fueron designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones empresariales, que después de complejas negociaciones lograron consenso. Las organizaciones empresariales son numerosas y algunas de trayectoria mayor a un siglo como la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la CNCS que sitúa su origen en la Junta de Comerciantes creada en 1795.

El análisis de las estrategias debe diferenciar dos planos, el de las relaciones laborales y el de la política económica, cuyos impactos pueden tener distinto signo compensando uno los impactos del otro. En el primero se puede hipotetizar que la orientación predominante trata de mantener la subordinación de los trabajadores y reducir los costos de mano de obra. En el segundo los objetivos son conservar la propiedad y darle viabilidad a la empresa, aumentar la capacidad de decisión y los campos de acción del empresario. La convergencia de ambos confluye hacia una mayor seguridad y rentabilidad.

Algunas de las empresas de mayor magnitud y tradición, así como una parte importante de la tierra, fueron vendidas a inversionistas extranjeros y los antiguos propietarios en algunos casos permanecieron como socios menores o en la administración (Supervielle y Quiñones, 2008: 19-21). En los últimos años hubo un importante aumento de la Inversión Extranjera Directa creando empresas de magnitud sin antecedentes en el país (TCP, Botnia, El Tejar, etcétera). Todavía no se perciben cambios en las estrategias de las cámaras empresariales tradicionales; estas empresas, en particular las de origen europeo, tienen una mayor cultura de relaciones laborales así como una alta productividad que les permite cumplir plenamente con la legislación laboral, social y tributaria, así como mantener buenas relaciones con las organizaciones sindicales y el Estado.

En las negociaciones salariales se observaron dos estrategias, reducir los costos laborales por hora o aumentar la productividad, pero fueron muy pocos los representantes empresariales que valoraron los aumentos de salarios como un instrumento para el desarrollo de una estrategia de aumento de competitividad promoviendo la convergencia de intereses de los trabajadores con los de la empresa

En la política económica, en un contexto de acuerdo sobre los lineamientos generales, las discrepancias se manifestaron sobre el tamaño del Estado, la consiguiente carga tributaria y en algunas gremiales, por el nivel del tipo de cambio. En una encuesta sobre las opiniones del sector privado no rural sobre las dos primeras rondas de los Consejos

de Salarios, el 70% de los empleadores consideraron que las pautas y los salarios mínimos fijados eran adecuados (Amarante y Bucheli, 2009: 106-107). La CIU presentó un documento al compromiso nacional señalando que «comparte las expresiones del documento del gobierno denominado *El Marco General de la Política Macroeconómica*. Los temas que se considera prioritario abordar, coinciden con la percepción que tiene la industria sobre el camino que debe recorrerse para lograr un mayor grado de desarrollo» (posición de la Cámara de Industrias del Uruguay en materia macroeconómica).

Al mismo tiempo aumentó aceleradamente el nivel de actividad económica, la inversión privada y el precio de la tierra, que son indicadores de buenos niveles de rentabilidad.

El nuevo gobierno contribuyó a la supervivencia de numerosas empresas a las que la crisis de 1999-2003 había dejado en una situación de incapacidad de pago de sus deudas, mediante diversas fórmulas de refinanciación. La transmisión directa de los aumentos de precios externos a la cadena agroindustrial exportadora fue mayor que la caída del tipo de cambio real y al mismo tiempo, bajó los precios relativos de las importaciones promoviendo el aumento el nivel de actividad comercial. La reforma tributaria bajó las tasas de los impuestos a las empresas y al patrimonio; incorporó exoneraciones para promover la inversión y en el IRPF diferenció las del trabajo y las del capital para gravar estas últimas con menores tasas. Durante 2008 y 2009, la recaudación de los impuestos a las empresas mantuvo la importancia relativa en el total de la recaudación; ocurrió lo mismo con el IRPF, que recauda un 10% del total con el gravamen sobre el trabajo y un 1,5% con el gravamen sobre el capital (o Estudios Económicos/Series de Datos/ Boletín)

Políticos

Una importante particularidad de esta etapa es la coincidencia política entre el gobierno y las corrientes predominantes en las organizaciones sindicales, lo que es un elemento relevante para explicar la baja conflictividad y la aceptación de pautas para aumentos de salarios moderados. La unificación del movimiento sindical en la CNT, la alianza con otras organizaciones populares y de capas medias en el Congreso del Pueblo y los programas elaborados, fueron previos a la formación del Frente Amplio en 1971 y contribuyeron en forma importante a su constitución y fortalecimiento.

El programa del FA en 2004 incluyó numerosas reivindicaciones de la central sindical, como la convocatoria a los Consejos de Salarios, la incorporación del servicio doméstico y la recuperación del salario real perdido durante la crisis, que el nuevo gobierno implementó.

Es posible suponer que durante el período el PIT-CNT priorizó la negociación de los cambios institucionales, graduando las medidas de lucha y focalizando las críticas en la política económica. Logró la recuperación prometida, la organización de trabajadores sin actividad sindical previa (empresas de limpieza, empresas de seguridad, redes

de pago, actividades portuarias, etcétera), aumentos por encima de las pautas para las categorías de menores salarios y el aumento del empleo asalariado.

El movimiento sindical uruguayo se puede caracterizar como clasista, democrático y plural. Las organizaciones de izquierda definen sus estrategias sindicales que se expresan en diversas corrientes y agrupaciones en los sindicatos únicos, con correlaciones de fuerzas cambiantes en el tiempo, en cada elección de direcciones o en cada asamblea. La correlación de fuerzas en la central sindical es distinta a la del Frente Amplio y constituye una fuente potencial de contradicciones.

Con relación a las organizaciones empresariales el primer punto a dilucidar es si además de sus objetivos económicos tienen objetivos partidarios. El punto ha sido objeto de polémica en el período, con el gobierno considerando que algunas medidas de las cámaras tenían objetivos políticos. En las elecciones de 2009 a la tradicional presencia de dirigentes sindicales en listas de los partidos de izquierda se agregó la presencia de dirigentes empresariales en listas de los partidos Nacional y Colorado.

Conclusiones finales

Las transformaciones de la década de los años noventa se orientaron a la flexibilización laboral y redefinieron el papel del estado debilitando las protecciones y seguridades de la regulación pública sobre la vida de los trabajadores. La desregulación laboral impactó fuertemente en la vida de los trabajadores, afectando sus ingresos, empeorando sus condiciones de trabajo y disminuyendo sustancialmente sus posibilidades de negociar las condiciones de uso y venta de la fuerza de trabajo. El debilitamiento del papel social y político de los trabajadores colocó en la agenda política nuevos desafíos.

El gobierno del Frente Amplio que asumió en marzo de 2005 modificó el enfoque, los instrumentos y los objetivos de las políticas públicas dirigidas hacia el mundo del trabajo, convirtiéndose en el principal protagonista con sus propuestas y su estilo negociador. El caso uruguayo es paradigmático, dado que se implementaron cambios aceleradamente, y paralelamente, algunas contramarchas.

Se implementaron políticas sociales que transformaron algunos de los mecanismos básicos del funcionamiento de la sociedad logrando cambios importantes en cuanto a las rutinas que tiene la población. Se apoyó en la convicción de que era necesario eliminar las fracturas de la sociedad y disminuir las distancias de sus respectivos estamentos sociales como objetivo de largo plazo. Este enfoque también se distingue con respecto al pasado por ser participativo, en el sentido que se construyeron con la gente, que de «beneficiarios» se convirtieron en protagonistas. Existen manifestaciones tangibles de aumento de la autoestima y de la dignidad como resultado de programas de corte asistencial, como las operaciones de cataratas o la salud dental, pero éstas son condiciones necesarias aunque no suficientes para superar la indigencia y la pobreza extrema.

Se implementaron también políticas sociales que dieron cuenta de los problemas del 20% de los hogares más pobres, creando instrumentos específicos acordes con las necesidades más urgentes. Por la urgencia en asistir a esta población se justificaron políticas de tipo asistencial que tuvieron como resultados de corto plazo la reducción del porcentaje de población indigente a la mitad. Los cambios institucionales permitieron la coordinación de las políticas sociales, lo que explica parte de sus logros.

El diálogo social se constituyó en una de las políticas sociales relevantes e innovadoras, con resultados y efectos diferentes, con avances efectivos en términos sociales en algunos casos y en otros no.

Las posibilidades de que las nuevas formas de diálogo social tengan mejores resultados en el futuro dependen del nivel de organización y desarrollo, así como de las estrategias, de los actores que participan. El marco institucional es condición necesaria pero no suficiente para construir un espacio de discusión y de intercambio; los resultados

dependen de la capacidad de los actores de llegar a acuerdos y de las posibilidades de implementación efectiva de las recomendaciones que se elaboran en estos ámbitos; de su capacidad de asumir reflexivamente el vínculo entre normas, políticas y libertades, tanto individual como colectivamente; de combinar eficientemente los procedimientos con las oportunidades para hacer uso de los mismos y aplicarlos efectivamente.

Debe ser gestionado, fomentando un clima de confianza mutua, fijando procedimientos para alcanzar consensos y exige de los actores un proceso de aprendizaje. La existencia de actores sociales fuertes y representativos es un presupuesto o requisito esencial para el desarrollo de un diálogo social fluido y fecundo, de modo que el fortalecimiento de los interlocutores parece ser un objetivo indispensable de la promoción del diálogo social.

La convocatoria al compromiso nacional trató de compatibilizar intereses contradictorios de las organizaciones de trabajadores y empresarios en torno a un proyecto estratégico nacional, un acuerdo de amplia base social y de largo plazo. No tuvo éxito y cabe preguntarse si existen empresarios con interés en participar de un proyecto nacional y, en caso afirmativo, si los representan las gremiales convocadas. Las veinticuatro gremiales empresariales se retiraron de este escenario en octubre de 2007 pero la inversión privada siguió aumentando a ritmos sin precedentes.

Se podría reconsiderar la elección de los interlocutores, someterlos a una prueba de legitimidad a través de elecciones, diseñar una propuesta que defina el contenido del compromiso y crear ámbitos de participación para los sectores populares no asalariados. Rediscutir los objetivos y los resultados esperados, los contenidos y los procedimientos, el papel de los actores sociales y del sistema político en los nuevos escenarios, los mecanismos compensatorios que se requieren para atenuar los costos. Finalmente, analizar el papel de agentes económicos y políticos que condicionan las decisiones nacionales y limitan la autonomía; por ejemplo, los organismos «multilaterales» de crédito que conceden el financiamiento si se cumplen un conjunto de condiciones que implican la adopción de determinadas medidas.⁵³ Se incluyen gobiernos, instituciones formadoras de opinión como las calificadoras de riesgo, los medios de comunicación y el FMI que con sus informes incide sobre la imagen del país.

También se destacó en el período como parte de las políticas públicas dirigidas al mundo del trabajo, la promoción de la negociación colectiva mediante la convocatoria de los consejos de salarios tripartitos. El nuevo gobierno produjo normas jurídicas que incluyeron a todos los asalariados, consolidaron escenarios tripartitos, fortalecieron los actores sociales y promovieron un mayor equilibrio en las relaciones de poder. Los cambios fortalecieron los mecanismos institucionales de negociación colectiva permitiendo que la misma funcione y cumpla sus objetivos con independencia de las alternancias políticas, apuntando a la conformación de modelos de neocorporativismo social similares a lo que encontramos en los países europeos. En un buen clima de negociación,

⁵³ Por ejemplo, para el FMI eran prioritarias las reformas del BCU y del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU); para el *Uruguay Productivo* es prioritario la reforma del BROU.

las principales discrepancias fueron con el movimiento sindical por la política salarial y con las organizaciones empresariales por las normas que recortaban su poder. Desde el punto de vista del Consenso de Washington se agregaron «rigideces», que no impidieron los aumentos del producto, de la inversión, del empleo y de los salarios reales.

Un punto de la agenda futura debería ser la incorporación al diálogo social de nuevos actores. La importancia de los trabajadores no asalariados y de las Pymes es el fundamento para señalar la necesidad de un Sistema de Participación Social que complemente el tripartismo, reconociendo la complejidad de la sociedad contemporánea y generando escenarios para el multipartismo.

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, etcétera) y 62.000 sin local (vendedores ambulantes, cuidadores de autos, etcétera) (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, 2010b). Hay además 630.000 pasivos, la mayor parte por haber sido trabajadores asalariados (<www.bps.gub.uy>).

Es imprescindible promover la participación como forma de profundizar la democracia y aumentar el «empoderamiento» de los grupos sociales excluidos. La imagen-objetivo a alcanzar en el largo plazo se podría definir como la construcción de una sociedad igualitaria para los individuos y los actores colectivos, que permita el pleno ejercicio de los derechos y el desarrollo de las capacidades humanas, en espacios sociales compartidos. El marco de lineamientos estratégicos está dado por los componentes del Plan de Equidad del Mides (<www.mides.gub.uy>).

Las metas que implementan la imagen-objetivo son la eliminación de la pobreza en sus múltiples dimensiones, maximizar la calidad del sistema educativo y la incorporación de todos los menores de 18 años al mismo, el acceso de todos los activos a un trabajo de buena calidad, la generación de oportunidades para que todas las familias que quieran mudarse de un asentamiento puedan hacerlo y accedan a una vivienda digna en un medio ambiente saludable, atender adecuadamente la salud y desarrollar un sistema de protección social de cobertura universal.

Requiere un abordaje interrelacionado en una estrategia de políticas de vivienda, educación y empleo, con la participación de los excluidos que articule diversas instituciones y políticas sectoriales, así como un programa con metas de inclusión, explicitación de instrumentos, diseño de medidas y asignación de recursos. Se define una trayectoria, se fijan metas intermedias que permiten evaluar los resultados y se establece un horizonte de mediano o largo plazo en el cual se aspira a alcanzar la imagen-objetivo. La evaluación permitirá corregir los inevitables errores, incorporar problemas

nuevos y dar respuesta a situaciones imprevistas, redefinir metas, rediseñar actividades, volver a estimar los requerimientos de recursos y ajustar el horizonte.

Bibliografía

- Amarante, Verónica y Bucheli, Marisa (2009), «La negociación salarial colectiva: las rondas 2005 y 2006», en *Revista de Relaciones Laborales*, N.º 19, Montevideo, abril.
- Arim, Rodrigo y Salas, Gonzalo (2007), *Situación del Empleo en el Uruguay*, Montevideo, INE.
- Bajac, Laura y Sosa, Christianne (2006), *El acuerdo marco de negociación colectiva en el sector público. Transformación, Estado y democracia*, Montevideo, Presidencia de la República.
- Banco Mundial (BM) (1995), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, BM.
- Barbagelata, H. H. (1973), «Evolución de la negociación colectiva en el Uruguay», en *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco de Ferrari*, Montevideo, p. 477 y ss.
- (1995), *El particularismo del derecho del trabajo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- (1995b), *Derecho del trabajo. Evolución del Derecho laboral en el Uruguay. Conceptos fundamentales*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, segunda edición.
- Barreto, 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: 33-52.
- Bertino, M.; Tajam, Héctor (1999), *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Bértola, Luis (1991), *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar-Ciedur.
- Brezzo, L. A. y Vispo, E. (1988), «Experiencia de la Concertación de Políticas de Ingresos en Uruguay», en *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile, Prealc.
- Bruno (2009), «El trabajo asalariado en Uruguay», en *Anuario de OPYPA*.
- Bucheli, Marisa (1959), «Estructura de la producción industrial en el Uruguay», en Wonssewer, I. et al., *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*
- Caetano, Gerardo (1992), «Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900-1991)», en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo, Fesur-Ciesu-ICP-Ediciones Trilce.
- Cedrola, G. (2008) «Cooperación y confrontación en relaciones laborales: bases de discusión para un nuevo funcionamiento laboral», en *Revista de Relaciones Laborales*, N.º 18: 9-33, Montevideo, diciembre.
- Cozzano, Beatriz; Gautier, Gustavo y Henderson, Humberto (1994), «Estado actual de la negociación colectiva en Uruguay», en *Relasur*, N.º 4, Montevideo.
- De Ferrari, F. (1955), *El salario mínimo y el régimen de los consejos de salarios en el Uruguay*
- Decreto N.º 19-11-43-Reglamentario Ley 10.449-Montevideo, 19 de noviembre de 1943.
- Doglio, N.; Senatore, L. y Yaffé, J. (2004), «Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003)», en Lanzaro, J. (coord.), en *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo.
- Ermida Uriarte, Oscar (2006), «La nueva legislación laboral uruguaya», en *IUSLabor*, 4/2006: 1-9.
- (2006b), «Diálogo Social, teoría y práctica», en *Boletín Interamericano de Formación Profesional*, N.º 157, Montevideo, Cinterfor-OIT.
- (2009), «Se fortaleció el sector trabajador y la organización sindical», en *Trabajo y Utopía*, Montevideo, octubre: 12-13.
- Faroppa, L. (1965), *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- Filgueira, Carlos (1988), «Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay», en *Política económica y actores sociales*, Montevideo, Prealc.

- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2005), *Uruguay: Letter of Intent*, comunicados de prensa del 9 y el 18 de febrero.
- Frega, Ana; Maronna, Mónica y Trochón, Ivette (1985), «Los consejos de salarios como experiencia de concertación», en *Cuadernos del CLAEH*, N.º 33, Montevideo.
- (1987), *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Gauthier, G. (2006), «Consejos de Salarios: Tercer época», en *Revista de Relaciones Laborales*, N.º 10, abril, Montevideo.
- Goldstein, E. (2006), *La vigencia del artículo 30 de la Ley 10.449, como mecanismo válido y eficaz para homologar los laudos de los Consejos de Salarios de los trabajadores de la actividad privada*, LJU Doctrinar1 (sitio web).
- González Sierra, Y. (1993), *Continuidad y cambio en el Movimiento Sindical Uruguayo. Una perspectiva histórica de su problemática actual*, Montevideo, Ciedur.
- Instituto de Economía (1969), *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-DP.
- Ibarra, L. (2008), «Los Consejos de Salarios en Uruguay con el gobierno de la izquierda», en *Enfoques*, año VI, N.º 9, segundo semestre: 187-201.
- Jacob, R. (1985), «La búsqueda de la concertación en un país en crisis: la experiencia de los años treinta», en *Hoy es Historia*, N.º 7, Montevideo, diciembre 1984-enero 1985.
- Kochan, T.; Locke, R., y Piore, M. (eds.) (1995), *Employment relations in a changing world economy*, Cambridge, MIT Press.
- Lanzaro, Jorge (1986), *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- (1991), «El sindicalismo en la fase poskeynesiana», en *Cuadernos del CLAEH*, N.º 58-59, 2.ª Serie, Año 16, Montevideo.
- (1992), *Las Cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas. Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo, Fesur-ICP-Ciesu-Ediciones Trilce.
- Mila, O. (1994), «Convenios colectivos en empresas del estado uruguayo», en *Revista Relasur*, N.º 3, Montevideo.
- Millot, J., Silva, L. y Silva, C. (1973), *El desarrollo industrial del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Montero, C. (2000), *La privatización de los sistemas de relaciones laborales*, Santiago de Chile, CADIS/CNRS.
- Naranja, M. y Pérez, E. (2002), *La flexibilidad salarial en el Uruguay 1986-1999*, Serie Documentos de Trabajo, N.º 1/02, Montevideo, Instituto de Economía, Udelar.
- Notaro, Jorge (1984), *La política económica en el Uruguay. 1968-1984*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- (1989), «Política económica y relaciones laborales», ponencia presentada al seminario *Nuevos modelos de desarrollo, crisis económica, políticas de ajuste y relaciones laborales en América Latina*, San Pablo, Comisión de Movimientos Laborales de Clasco-CEDEC.
- (2001), «La batalla que ganó la economía. Uruguay, 1973-1984» en *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo I: La economía, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- (2005), *El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- (2007), *Los resultados económicos 2005-2006. Balance y perspectivas*. Serie Documentos de Trabajo, N.º 05/07, Montevideo, Instituto de Economía.

- (2010), *Uruguay 2009: Sistema de relaciones laborales regulado y participativo*. Febrero de 2010. Ponencia para el VI Congreso de ALAST, abril, México.
- Notaro, Jorge *et al.* (1996), *Empleo y relaciones laborales en el Uruguay*. Montevideo, Ucedal.
- (1996), *Las relaciones laborales en la industria de cerveza y malta en el Uruguay*, Montevideo, FOMIN-Ucedal.
- Notaro, Jorge y Hintermeister (1989), *Política económica y sectores populares*. Montevideo, Ciedur.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1987), *Relaciones de Trabajo en el Uruguay*, Serie de Relaciones de Trabajo, N.º 66, Ginebra.
- (1995), *Las relaciones laborales en Uruguay*, Madrid, OIT-MTSS.
- Offe, C. (1985), *Disorganized Capitalism, Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, The Mrr. Press.
- Ozaki, M. (1996), «Relaciones laborales y organización del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 115, N.º 1, Ginebra, OIT.
- (2003), *Negotiating job protection in the age of globalization*, Génova, ILO.
- Pizzorno, A. (1976), «Introducción al estudio de la participación política», en Pizzorno, Kaplan y Castells, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Buenos Aires, SIAP.
- Porrini, Rodolfo (2005), *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*, Montevideo, Udelar.
- Pucci, Francisco; Quiñones, Mariela (2008) «Social dialogue and collective bargaining in Uruguay», en *Encuentro internacional de investigadores de la red Capright «Resources, Rights and Capabilities. In search of social foundations for Europe»*, Sofía, Centre National de la Recherche Scientifique.
- Pucci, Francisco (2003), «Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo», en *El Uruguay desde la Sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Quiñones, Mariela (2005), «Las nuevas dimensiones del diálogo social», en *Boletín Interamericano de Formación Profesional*, N.º 156, Montevideo, Cinterfor-OIT.
- Quiñones, Mariela; Supervielle, Marcos (2003), «Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio del milenio», en *El Uruguay desde la Sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*. Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- (1999), *La instalación de la flexibilidad en Uruguay*. Documento de Trabajo, N.º 45, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Rodríguez Azcúe, A. (2006), «El Consejo de Economía Nacional», en *Revista de Derecho Laboral*, N.º 223, Montevideo, julio-setiembre.
- Rodríguez, Juan Manuel; Cozzano, Beatriz y Mazzuchi, Graciela (2001), *La transformación de las relaciones laborales en Uruguay 1985-2001*, Montevideo, Ucedal.
- Rosenbaum, J. (2000), «Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: la experiencia uruguaya», Colaboración de Storace, en *D. Aportes para el Diálogo Social y la Formación*, N.º 6, Montevideo, Cinterfor.
- (2009a), «El sistema uruguayo de negociación colectiva», en *Revista de Derecho Laboral*, N.º 234, Montevideo, abril-junio.
- (2009b), «Negociación colectiva y Consejos de Salarios en un nuevo contexto de regulación», en *Revista Jurídica Regional Norte*, N.º 4, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, noviembre.
- Senatore, Luis y Yaffé, Jaime (2005), «Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda», en *Observatorio Social de América Latina* N.º 16, Buenos Aires, Clacso.

- Senatore, Luis (2005), *Sindicalismo uruguayo en tránsito, entre la flexibilidad y la regulación*, Montevideo, ICP, Udelar.
- Senatore, Luis y Méndez, G. (2009), «Las relaciones laborales en el bienio 2008-2009», en Instituto de Ciencia Política, *Observatorio Político, Informe de Coyuntura*, N.º 9, Montevideo, ICP, Udelar.
- Supervielle, Marcos y Gari, G. (1995), *El sindicalismo uruguayo. Estructura y acción*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Supervielle, M. y Quiñones, M. (1999), *La instalación de la flexibilidad en Uruguay*, Documento de Trabajo N.º 45, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- (1999), «Reforma laboral y las nuevas funciones del sindicalismo», en *Revista Estudios Laborales*, N.º 22, Buenos Aires, ASET.
- (2003), «Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio del milenio», en *El Uruguay desde la Sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- (2008), «La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo», en *Revista de Relaciones Laborales*, N.º 16, Montevideo, abril: 11-33.
- Supervielle, Marcos y Pucci, Francisco (2008), «El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX», en *El Uruguay del siglo XX: la sociedad*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- (2008), «Caracterización y resultados del Diálogo Nacional de Seguridad Social», en *Revista de Derecho Laboral*, N.º 230, Montevideo, abril-junio.
- Vega, M. L. (2001), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- (ed.) (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- Zapirain, H. (2009), «De la abstención a la regulación heterónoma. Apuntes sobre la Ley de renegociación colectiva para el Sector Privado», en *Revista de Derecho Laboral*, tomo LII, N.º 235, Montevideo, julio-setiembre.
- Zucker, Lynn (1986), «Production of trust: institutional sources of economic structure: 1840-1920», en *Research in Organization Behaviour*, N.º 8.
- Zurbriggen, C. (2003), «Gobierno y empresarios: la paradoja de estar atrapados en la mitad», en Instituto de Ciencia Política, *Informe de Coyuntura*, N.º 4, Montevideo, ICP, Universidad de la República.
- (2004), «Empresarios y políticos: un contexto institucional precario para la búsqueda de consensos», en Instituto de Ciencia Política, *Informe de Coyuntura*, N.º 5, Montevideo, ICP, Universidad de la República.

Jorge Notaro es Contador público, investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), coordinador del Taller de Economía Nacional y Popular, programa de la Fundación Vivian Trías y del Centro Artiguista de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cadesyc). Sus publicaciones y currículum están disponibles en el sitio web <www.jorgenotaro.com>.

Mariela Quiñones es doctora en Sociología, docente con dedicación total en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y en el Instituto de Relaciones Laborales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Udelar). Integra el Grupo de Sociología del Trabajo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar. Es investigadora Nivel I del SNI y representante nacional en la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo.

Luis Senatore es Magíster por Facultad de Filosofía (Universidad Lomonósov, Moscú, 1983). Es profesor adjunto del Área de Estado y políticas públicas del Instituto de Ciencia Política de la FCS de la Udelar. Ha publicado recientemente «Uruguay: 1992-2009; las políticas laborales y el sujeto sindical» en la *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*.

Marcos Supervielle es Sociólogo, profesor titular de Sociología del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Integra el Grupo de Sociología del Trabajo de la CSIC y es presidente del Fondo de Solidaridad. Es reciente coautor del libro *Mirando el futuro con trabajo decente* (Montevideo, FCU, 2009).

